DER WEG VON DER ARBEITSLOSENUNTERSTÜTZUNG ZUR ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

UND DEREN GESTALTUNG IN DEN BEIDEN BEDEUTSAMSTEN GESETZGEBUNGEN DES KONTINENTS:

IN ENGLAND UND DEUTSCHLAND

INAUGURAL-DISSERTATION
ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE
EINES DOKTORS DER PHILOSOPHIE
an der
PHILOLOGISCH-HISTORISCHEN
ABTEILUNG
der
PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT
an der
UNIVERSITÄT BASEL

Eingereicht von
HEINRICH WEISSMANDL
aus Triebswetter (Tomnatic)
Rumänien

1 9 2 9

SCHWÄBISCHE VERLAGS-AKTENGESELLSCHAFT, TEMESVAR

DER WEG VON DER ARBEITSLOSENUNTERSTÜTZUNG ZUR ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

UND DEREN GESTALTUNG IN DEN BEIDEN BEDEUTSAMSTEN GESETZGEBUNGEN DES KONTINENTS:

IN ENGLAND UND DEUTSCHLAND

INAUGURAL-DISSERTATION
ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE
EINES DOKTORS DER PHILOSOPHIE
an der
PHILOLOGISCH-HISTORISCHEN
ABTEILUNG
der
PHILOSOPHISCHEN FAKULTÄT
an der
UNIVERSITÄT BASEL

Eingereicht von
HEINRICH WEISSMANDL
aus Triebswetter (Tomnatic)
Rumänien

1 9 2 9

SCHWÄBISCHE VERLAGS-AKTIENGESELLSCHAFT, TEMESVAR

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. R. Michels und Dr. E. Salin.

Basel, den 17, Jänner 1929.

Prof. Dr. E. Dürr
Dekan

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546712_0129

DEM ANDENKEN MEINES VATERS

GEWIDMET

INHALTSVERZEICHNIS.

Seite

Das Problem — — — — — — — — — — — 7

I. Kapitel.

Der Weg von der Unterstützung zur Versicherung.

(Dargestellt an Beispielen der Schweiz und Deutschland.)

a) Allgemeines — — — — — — — — — 12
b) Unterstützung und Versicherung — — — — 13
c) Die Entwicklung in der Schweiz — — — — — 15
d) Die Entwicklung in Deutschland — — — — 19

II. Kapitel.

A) **Kodifikationen der englischen Arbeitslosenversicherung:**

a) Die National Insurance Act als Prototyp einer staatlichen obligatorischen Arbeitslosenversicherung — 26
b) Die Entwicklung bis zum Jahre 1920 — — — 26
c) Die Frage der Finanzierung als Zeitproblem — — 28
d) Das Verhältnis zwischen Versicherungsleistung und Gegenleistung — — — — — — — — 34
e) Das Problem: einheitliches oder differenziertes Risiko 37
f) Die Kontrolle und der Versicherungsfall — — — 52
g) Sonstige Bestimmungen — — — — — — 60
h) Die krisenmäßige Arbeitslosenversicherung, ihre Bedeutung und Würdigung — — — — — — 62
i) Die Grundzüge der allgemeinen Versicherungsorganisation — — — — — — — — — 67

B) **Kodifikationen der deutschen Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927.**

a) Allgemeine Vergleichende Charakteristik — — — 69
b) Der organisatorische Aufbau — — — — — 73
c) Vergleich des verwaltungsmäßigen Aufbaues der englischen und deutschen Arbeitslosenversicherung — 78

Seite

d) Der Versicherungsfall — — — — — — — 80
e) Die Streikfrage — — — — — — — — 86
f) Krisenunterstützung — — — — — — — 90

III. Kapitel.

Finanzierung:

a) Beitragsleistung — — — — — — — — 92
b) Der Gefahrenaustausch — — — — — — 95
c) Unterstützungssatz — — — — — — — 101
d) Unterstützungsbedarf — — — — — — 102
e) Kosten der Krisenunterstützung — — — — 103
f) Vergleich zwischen der englischen und deutschen Finanzierung — — — — — — — — — 104

IV. Kapitel.

A) **Charakteristische Sonderheiten des deutschen Arbeitslosenversicherungsgesetzes:**

a) Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge — — — 108
b) Arbeitsvermittlung — — — — — — — 111

B) **Selbstverwaltung und Berücksichtigung fachlicher Sonderlagen im deutschen Gesetze:**

a) Fakultative Arbeitslosenversicherung — — — 114
b) Arbeitvermittlung — — — — — — — 115

Schluß — — — — — — — — — — — 119
Literaturverzeichnis — — — — — — — — 122

Das Problem.

Es gibt wohl keinen Aspekt der Sozialökonomie, von dem aus gesehen das Problem der Arbeitslosigkeit und ihrer Bekämpfung nicht irgendwie wesentlich wäre.

Wie das Ganze der Lehre von der staatlich gegliederten gesellschaftlichen Wirtschaft umspannt das Problem der massenmäßigen Erwerbslosigkeit jedoch auch einheitlich die Totalität der heute noch abstrakten Einheit „Weltwirtschaft".

Die in zyklischem Rhythmus erfolgende Ausschaltung von mehr oder weniger großen Menschenmassen aus der Produktion, somit Distribution und Konsumtion muß naturgemäß mit zwingender Notwendigkeit auf diesen Gebieten von Wirksamkeit sein. Die enge logisch-kausale Verknüpfung dieser Gebiete miteinander und mit anderen Fragestellungen bedeutet für die theoretische Nationalökonomie nun ihrerseits die Notwendigkeit, über diese Auswirkungen nachzudenken, und ihnen in die Verästelungen hinein nachzuspüren, die von ihnen in andere Teilgebiete des Wirtschaftslebens hinein reichen.

Periodische Arbeitslosigkeit wird so zu einem Problem von komplexer Bedeutung.

Da nun ohne Rücksicht auf die nationalen Grenzen die Struktur der Sozialwirtschaft im Letzten eine einheitlich gegebene ist, — mit entsprechenden Modifikationen sogar ohne Rücksicht auf die Organisationsform Verwaltungswirtschaft, Verkehrswirtschaft, — hat das Ergebnis jener Untersuchungen eine schlechthin „internationale" Bedeutung.

Natürlich gilt dies nur für das Problem, nicht für seine Lösung.

Diese ist durch die soziologische Bedingungen der staatlich-gesellschaftlichen Gliederung gegeben.

Es ist naturgemäß in praxi etwas durchaus anderes, wenn das Prinzip der „Unterstützung" in einem Staate obwaltet, das der „Versicherung" in einem anderen.

Man muß sagen, daß in der Frage Unterstützung oder Versicherung, noch klarer vielleicht in der französischen Formulierung

„Assistance au assurance" tatsächlich das Problem noch heute gegeben ist.

Seitdem im Flusse der wirtschaftsgeschichtlichen Entwicklung Massenarbeitslosigkeit (die es ja immer in graduell allerdings verschiedener Art gegeben hat), zu einer sozialen Tatsache — wie z. B. im Altertum und Mittelalter zu einem sozialen Problem — in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung geworden ist, stellte sich die Sachlage folgendermaßen dar:

Die Lehre vom automatischen Ausgleich, wie sie an der Schwelle des 19. Jahrhundertes die Klassiker gaben, wie sie im Flusse dieses Jahrhundertes bis in sein letztes Drittel hinein vertreten wurde, wich zu diesem Zeitpunkte die Erkenntnis, daß der Staat als höchste sittliche Gemeinschaft nicht allein auf Ordnung und Verhütung sich beschränken dürfe.

Das Elend des Frühkapitalismus bewies die Mangelhaftigkeit des automatischen Ausgleiches einerseits, die Notwendigkeit aktiv gestaltenden Eingreifens durch den Staat andererseits.

Es ging einfach nicht an, dazu bedurfte es keiner besonderen wissenschaftlichen Erkenntnis, sondern es ergab sich dies schon auf sozial-ethischer Basis, Menschen die in Scharen der Existenzmöglichkeit beraubt waren, zugrunde gehen zu lassen; man mußte helfen, unterstützen.

In dieser Fassung, d. h. rein negativ so, daß es für den Staat, beziehungsweise die Allgemeinheit unmöglich ist, die Hände in den Schoß zu legen, und abwarten, bis die Ware „Arbeit" an den Mann kommt, dürfte die Formulierung wohl heute nicht mehr bestritten werden, selbst nicht von G. Cassel in seiner neuesten Diskussion.

Was diskutiert werden könnte, ist folgendes:

Soll der Staat Arbeitslosigkeit sozusagen als persönlich unverschuldetes Unglück betrachten, dessen er sich im Geiste der Menschlichkeit und der Nächstenliebe ebenso anzunehmen hat, wie z. B. des Schicksals eines elternlosen Kindes, also von Fall zu Fall? — (um ein besonders extremes Beispiel herauszugreifen).

Der so Unterstützte kann von der höheren Warte der Menschlichkeit aus gesehen die gelegentliche Geld- oder Sachunterstützung des Staates oder privater Charitas als sein „Gutes Recht" ansehen. Im Zeitalter des rücksichtslosen struggle of life ist jedoch dieser „Anspruch" recht dubois.

Man kann sagen, daß diese Auffassung wohl auch heute noch vom extremen Unternehmerstandpunkt aus vertreten werden mag, jedoch durchaus überholt ist.

Die Erkenntnis von der gesellschaftlichen Bedingtheit der Arbeitslosigkeit ist heute Allgemeingut geworden.

Seit es eine Konjunkturtheorie gibt, weiß man, daß das wellenmäßige Auf und Nieder der wirtschaftlichen Entwicklung „gesetzmäßig" bedingt ist.

Daraus ergibt sich nun folgendes:

Privateigentum an Produktionsmitteln bedeutet, die marktliche Verselbständigung des Produktionsfaktors Arbeit, der zur Ware wird. Wie jede andere Ware, wird auch diese nur dann verwendet, wenn das „Kapital", im Sinne G. Cassels als „Formalkapital", „abstraktes Kapital"[1]) gefaßt, das zu ihrer Erwerbung diente, hiebei optimal verwertet wird, d. h. daß im Preise des Endproduktes ein Ueberschuß des Ertrages über die Aufwendung für die Kostenfaktoren erwartet werden muß, deren einer die Arbeit ist, wenn sie verwendet werden soll.

Ob dies der Fall ist, hängt von der konjunkturellen Wechsellage ab. Deren Gestaltung ist sozial bedingt, dies ergibt sich aus dem gesamtwirtschaftlichen Ablauf, dessen Ergebnis sie ist.

Ohne auf die Fragestellung ob „Konjunktur" planvoll gestaltet werden kann oder nicht, einzugehen, sei in diesem Zusammenhang nur eins betont, daß diese Gestaltung jedenfalls von den durch die Arbeitslosigkeit Betroffenen ausgehen kann.

Sie sind Objekte der Entwicklung und überleben diese, wenn sie ungünstig ist deshalb nicht, weil Arbeit nur gleichsam „Ware" ist. Die organische Bindung der Arbeitskraft an den Menschen setzt ihn aus Ursachen, die keiner Begründung bedürfen, unter den Zwang sie sofort zu verwerten oder zugrunde gehen zu lassen.

So kann Arbeitslosigkeit Quelle unerhörten Elends werden; damit wird sie aber auch zur Ursache antisozialer Handlungen.

Ist sie unverschuldet, objektive Arbeitslosigkeit,[2]) so paart sich mit dem Empfinden der physischen Not das des schuldlosen Leidens, und verbrecherisches Handeln entsteht selbst bei sozial empfindenden Naturen.

Am prägnantesten hat wohl diese soziologische Seite der Arbeitslosigkeit G. Schanz getroffen:

> „Der Arbeitslose wird irre an dem Vertrauen auf Die Fürsorglichkeit und Gerechtigkeit der bestehenden Ordnung und ihrer Vertreter. Die große Zahl der aus ihnen hervorgehenden Deklassierten und Arbeitsscheuen wird eine öffentliche Gefahr; in grossen Städten bringt jeder Winter bedenkliche Demonstrationen und den Verwaltungen und Regierungen große Unannehmlichkeiten und Sorgen. Die Schar der Arbeitslosen macht auch die in Arbeit befindlichen unzufrieden, da sie deren Existenz bedrohen, indem sie durch ihr ungestümes Verlangen nach Arbeit den Lohn drücken, meist die Krankenkassen

[1]) G. Cassel: Theor. Sozialökonomie. 4. Aufl. S. 45.

[2]) K. Kumpmann im Art. „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung im Handw. d. Staatsw." 4. Auflage. S. 791 ff.

belasten und die Arbeit in der allgemeinen Achtung heruntersetzen. Schon das Umschauen nach Arbeit an immer neuen Stellen, die sich wiederholende, oft schroffe Abweisung wirkt verletzend und erbitternd.[1])

Es ist also einfach Sache des wohlverstandenen Interesse der Gesellschaft abseits von allen humanitären Empfindungen, zu helfen, und diese Hilfe muß in Anbetracht der periodisch-zyklischen Wiederkehr der Ursachen, die jene Not begründeten, stabilisiert sein, d. h. keine gelegentliche, sondern eine irgendwie organisatorisch fundierte Hilfe darstellen. D. h. daß selbst, wenn man charitative Unterstützung als zweckmäßigerweise gegeben anerkennt, diese so beschaffen sein muß, daß sie nicht gelegentlich und in die Willkür der ausübenden Organe gestellt sein darf, sondern sie muß im Gefühl des durch Arbeitslosigkeit Gefährdeten ständig existent sein, sie muß dadurch, daß sie unter irgendwelchen Garantien zur Verfügung steht, den Gefährdeten a priori von asozialen Handlungen abhalten.

Diese Erkenntnis führte über die privaten Gewerkschaftskassen sowie die fakultativen gemeindlichen Versicherungskassen zum „Genter-System", der mit wenig Ausnahmen bis zum Kriege und nach dem Kriege vorherrschenden Form der unterstützenden Fürsorge gegen Erwerbslosigkeit war.

Diese Entwicklung zu schildern und zu würdigen, ist nicht unsere Aufgabe. Dies ist schon oft und eingehend geschehen, und wir haben in dieser der Behandlung aktueller Problematik gewidmeten Arbeit nur diese Strukturform im Kampfe gegen die Erwerbslosigkeit zu erwähnen, die darin bestand, dass der Staat den helfenden Privatorganisationen half, indem er Zuschüsse gab.

Wir haben also hier einerseits die Erkenntnis der sozialen Bedeutung der Arbeitslosigkeit des „sozialen Risikos" neben dem „individuellen Risiko" in Gestalt staatlicher Zuschüsse, die jedoch infolge mangelnder legislativer Fundierung und mangelnder Verallgemeinerung auf alle Betroffenen den Charakter der Unterstützung trug. Anderseits haben die Mitglieder der unterstützenden Gemeinschaften einen Anspruch auf Leistung bei Arbeitslosigkeit, sodaß hier Elemente der Unterstützung und Versicherung unzureichend gemischt erscheinen.

So bedeutsam auch die Leistungen der halb öffentlichen Organisationen, wie der nach dem Genter-System eingerichteten, als auch der rein privaten gewesen sein mögen — sie waren und sind heute noch, wo sie als zum Teil absolutes Instrument noch fortbestehen, — tatsächlich recht bedeutsam. Für uns kommt hier lediglich eine Betrachtungsweise in Frage, die an der Problematik, wie sie sich heute darstellt, orientiert ist.

[1]) Schanz: „Zur Frage der Arbeitslosenversicherung." 1895, S. 2 ff.

Aus der Erkenntnis von der sozialökonomischen Bedingtheit der Arbeitslosigkeit heraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Aktion, die sich über denselben Bereich hinweg erstreckt, aus dem heraus die Ursachen des Uebels erwachsen sind: das ist die Nationalwirtschaft.

Diese Aktion kann grundsätzlich in zwei Richtungen gehen:

Einerseits begriffliche Einbeziehung des Erwerbslosigkeitsnotstandes in den Bereich der anderen mit dem Schicksal des Lohnarbeiters verknüpften Notstände, dies kann geschehen durch Schaffung einer Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Sozialversicherung, oder außerhalb derselben, bzw. durch Einrichtung einer umfassenden staatlichen Unterstützungsgesetzgebung.

Andererseits Inangriffnahme des Problems nicht von der sozialpolitischen, sondern von der ökonomischen Seite durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, die geeignet erscheinen, das Uebel der Arbeitslosigkeit an sich zu steuern.

Wir halten es für die Aufgabe dieser Arbeit, die Inangriffnahme des Problems von der sozialpolitischen Seite aus zu schildern, und werden in dem nächsten Hauptteil die Entwicklung von der Fürsorge zur Versicherung in den Grundzügen darstellen, um dann die beiden bedeutendsten und umfassendsten Kodifikationen der nationalen Arbeitslosenversicherung die heute bestehen, miteinander zu vergleichen: die englische und die deutsche.

I. Kapitel.

„Der Weg von der Fürsorge zur Versicherung"

(dargestellt am Beispiele der Schweiz und Deutschland).

Allgemeines.

Wenn wir den Begriff der Sozialpolitik[1]) hier im Rahmen unseres Themas anwenden, so verstehen wir in Hinsicht auf die Bekämpfung der Erwerbslosigkeit (soweit die konkret getroffenen Maßnahmen zu besprechen sind), unter „Sozialpolitik" einfach die Summe aller Maßnahmen, welche die als ungünstig angesehene Klassenlage des Proletariats mit staatlichen Mitteln zu beeinflussen suchen.

Wir betrachten also den Tatbestand der Erwerbslosigkeit in seiner vorstehend angedeuteten Tragweite für den mittellosen Industriearbeiter, ohne auf die Frage nach der Entstehung und Beseitigung dieses Zustandes an sich einzugehen.

Wir erwähnten, daß als die heute einzig aktuelle Möglichkeit einer sozialpolitischen Bekämpfung der Erwerbslosigkeit die staatliche Arbeitslosenversicherung in Betracht kommt. Es hängt mit dem Wesen dieser Form der Sozialversicherung zusammen (worauf wir noch zurückkommen werden), daß sie in engster Verbindung mit der staatlichen Arbeitsvermittlung aufgebaut sein muß.

Wenn wir sagen, daß dies die aktuelle Form sozialpolitischer Gestaltung des Problems ist, so meinen wir hier die unmittelbare sozialpolitische Einwirkung. Mittelbar wirken natürlich noch weit mehr sozialpolitische Maßnahmen bei der Ueberwindung der unverschuldeten, „objektiven" Arbeitslosigkeit mit, nämlich die, welche der Erhaltung der Arbeitskraft dienen, wie Krankenversicherung, Unfallversicherung zum Teile auch Armenwesen, bezw. soziale Fürsorge im engeren Sinne.

Würden diese letzten Einrichtungen nicht bestehen, so würde manche, dank ihnen nur vorübergehende Behinderung der Arbeits-

[1]) Der Begriff der Sozialpolitik ist umstritten. Hierzu Artikel „Sozialpolitik" von L. von Wiese im Handw. d. Saatsw. 4. Aufl. 7. Bd. S. 612 ff.

fähigkeit zu einer dauernden werden, und so zur Vermehrung des Heeres der objektiv Arbeitslosen beitragen. Ist es doch für den Erwerbslosen grundsätzlich selbst gleichgültig, ob seine Arbeitskraft nicht absetzbar ist, weil sie aus konjunkturellen Gründen oder aus in seiner unzulänglichen Körperkonstitution gelegenen Ursache heraus nicht rentabel erscheint.

Diese letzterwähnten Formen der Sozialpolitik suchen jedoch primär die Schädigung der Körperkonstitution zu verhindern, und verhindern so sekundär die Arbeitslosigkeit, die sich daraus ergeben kann. Uns interessiert hier das, was vom Staate selbst geschieht, um primär der Arbeitslosigkeit entgegen zu steuern.

Unterstützung und Versicherung.

Wir sprechen hier von Arbeitslosenversicherung schlechtweg, und vernachläßigen die Arbeitslosenunterstützung.

Tatsächlich ist der Unterschied zwischen beiden Formen garnicht so groß, wie se den Anschein hat. Immerhin gibt es einen Unterschied zwischen beiden, und wir haben in diesem, das Grundsätzliche behandelnden Abschnitt uns mit ihm auseinanderzusetzen.

Arbeitslosenversicherung baut sich auf wissenschaftlicher Basis auf, überblickt das Risiko, und verteilt es auf eine Vielzahl von Häuptern. Arbeitslosenunterstützung scheint den Charakter des Gelegentlichen, Unsystematischen, Charitativen zu tragen.

Es erhellt aus dem hinlänglich charakterisierten Wesen der heutigen Arbeitslosigkeit als Massenerscheinung, daß ein solches Verfahren der Unterstützung a priori nicht lebensfähig wäre.

Wo Arbeitslosenunterstützung vorherrscht, wie in dem heute in Kraft stehenden, durchaus lebensfähigen Schweizersystem von 1919 ist der aleatorische, unsichere Charakter, den die Unterstützungszahlung dieser Art trägt, in weitem Maße unterdrückt.

In dem Moment der Unsicherheit liegt auch garnicht das Kriterium zwischen Versicherung und Unterstützung; auch nicht in der Unentgeltlichkeit der gewährten Unterstützung, also eigentlich im Charitativen.

Sowohl die Schweiz noch heute, Deutschland bis zum 1. Oktober 1927 (an welchem Datum das Reichslosenarbeitsversicherungsgesetz in Kraft tritt) kennen in ihrem komplexen Unterstützungssystem nicht das Prinzip der Unentgeltlichkeit.

Das unterstützte Individuum muß als eventuale Gegenleistung jederzeit seine Arbeitskraft zum Zwecke der Notstandsarbeit bereit halten und verliert die Unterstützungsberechtigung wenn es sie verweigert.

Wo liegt denn also nun der Unterschied zwischen Unterstützung und Versicherung?

Er liegt vorerst (neben der Permanenz, die nur die letztere

hat) in der Art, wie die Fonds aufgebracht werden, aus denen die Unterstützungsgelder fließen.

Bei der Versicherung sind es die interessierten Faktoren in ihrer Gesamtheit, die dazu beitragen, jene Mittel aufzuhäufen. Die Möglichkeit, das Risiko mathematisch abzuschätzen, erlaubt die Beitragsanteile zu kalkulieren, die Lasten zu verteilen.

Die Unterstützung ist in der Not und für die Not geschaffen; damit scheint implicite nicht die Möglichkeit gegeben zu sein, den von der Not betroffenen bei der Aufbringung der Mittel heranzuziehen. Er braucht sofort Hilfe, denn der Notstand tritt jäh und plötzlich in Erscheinung.

An Stelle seines Beitrages müssen andere finanzielle Faktoren eintreten: in Betracht kommen natürlich hier budgetäre Mittel.

Damit ist ein weiteres Charakteristikum der Unterstützung gegeben: Trägt der Unterstüzte nichts dazu bei, die materiellen Voraussetzungen für die Zahlungen, die an ihn gelangen, zu schaffen, so hat er keinen „Anspruch" auf Unterstützung in des Wortes juridischer Bedeutung. Er muß nachweisen, daß er sich in einer Notlage befindet, d. h. in seiner Existenz gefährdet ist, wenn er die Unterstützung nicht erhält.

Es scheint also als Merkmal der Unterstützung einerseits der Tatbestand der Befreiung des Arbeiters von Beitragszahlungen, andererseits das Fehlen eines Anspruches auf eine solche zu sein.

Tatsächlich ist dem jedoch nicht so.

Die Wucht und lange Dauer der Erwerbslosigkeit nach dem Kriege hat den Unterstützungsgedanken ad absurdum geführt. Sie haben es unmöglich gemacht, Einrichtungen zu improvisieren. Man hat auch dort, wo noch das Prinzip der Unterstützung vorherrscht, bzw. vorherrschte, zwar nicht von den Unterstützungsempfängern selbst, der „industriellen Reservearmee", aber doch von der „aktiven Armee" Beiträge gefordert.

So enstand der Widerspruch, daß einerseits der Arbeiter zur Bildung des Fonds, aus dem die Mittel fließen, beizutragen hat, andererseits aber von ihm der Nachweis der „Bedürftigkeit" wie bei einem Antrag auf Armenunterstützung geführt werden mußte.

Also: auch dort wo de lege das Prinzip der Unterstützung vorwaltete, bzw. noch vorwaltet, ist dieses von den wesentlichsten Elementen der Versicherung de facto durchsetzt worden.

Wir führen hier als Illustration die bereits erwähnten bedeutsamsten Typen einer Arbeitslosenunterstützungsgesetzgebung: die Schweizer Regelung v. 1919 und die deutsche „Erwerbslosenunterstützung" an, deren Geltungsdauer allerdings mit dem 1. Okt. 1927, wie erwähnt, erloschen ist.

Die Entwicklung in der Schweiz.

Wir übergehen die historische Entwicklung bis zum Weltkriege (an der übrigens die Schweiz stets prominenten Anteil gehabt hat.)

Am 24. März 1917 beschloß der Bundesrat die Begründung eines Bundesarbeitslosenfondes, um der durch die Kriegsfolgen (Rohstoffmangel, Exportsperre usw.) entstandenen Arbeitslosigkeit entgegen zu steuern. Dieser Fond wurde aus Zuschlägen auf die Kriegsgewinnsteuer in Höhe von $^1/_5$ der Grundbeträge gespeist. Er hatte die Aufgabe, dem Bund Zuschüsse an Kantone, Gemeinden oder gemeinnützigen Einrichtungen zu gestatten, um die Folgen der Arbeitslosigkeit, die sich aus dem Kriege ergab, abzuschwächen.

Es scheinen also hier die Merkmale der Unterstützung gegeben zu sein.

Die ökonomiſche Deroute der Nachkriegszeit führte zur Bundesratverordnung vom 29. Oktober 1919.

Wir führen die wesentlichsten Bestimmungen dieser Verordnungen an, um an ihr und der heute geltenden Regelung, die wir anschließen werden, die charakteristischen Merkmale der Unterstützung und der Versicherung zu illustrieren.

Voraussetzung des Unterstützungempfanges ist: Schweizer Staatsangehörigkeit, Arbeitsfähigkeit, ein Lebensalter von mindestens 16 Jahren, reguläre Ausübung eines Gewerbes bis zur eingetretenen Arbeitslosigkeit und Notlage infolge Arbeitslosigkeit. Diese letzte Vorschrift ist charakteristisch für die „Unterstützung".

Ausgeschlossen sind grundsätzlich Saisonarbeiter und Kurzarbeiter wegen unbeständiger Witterung.

Unterstützung wird nur dem gezahlt, der keine angemessene Arbeit finden kann. Sie beträgt 60% des Normaleinkommens für Ledige, 70% für Erwerbslose mit unterstützungsberechtigten Angehörigen.

Unter Normaleinkommen ist das zu verstehen, was im Zeitpunkte der Unterstützung bei normaler Beschäftigung hätte verdient werden können.

Diese Bestimmungen charakterisieren die „Versicherung". Es ist einfach der ungewisse ökonomische Zukunftschaden, den ein größerer Personenkreis für den Einzelnen zu tragen übernimmt, der hier abgegrenzt wird; es ist der „Versicherungsfall", das „Risiko". — in diesem Falle der Verlust einer bezahlten Beschäftigung, deren Gegenwert die Kosten des „standart of life" deckt.

Die Vorschrift, daß die Unterstützung ein gewisses Maximum nicht übersteigen darf (dies klassifiziert nach den Kosten der Lebenshaltung in den verschiedenen Gemeinden), ferner daß, wie obenerwähnt, nur 60, bezw. 70 Prozent des Normaleinkommens gewährt wird, muß betrachtet werden.

Es bedeutet dies nicht, daß das volle versicherte Risiko abgedeckt wird, also bedeutet keine Konzession an den Gedanken der Unterstützung.

Würde der volle Lohn gezahlt werden, so würde das — abgesehen von den später zu würdigenden ökonomischen Konsequenzen — eine Ueberkompensation des Schadens bedeuten, da Fortfall der Arbeit mit einer Ersparnis an Aufwand identisch ist.

Dagegen ist „armenpflegerische" Tendenz, Unterstützungsprinzip klar zum Ausdruck gebracht in folgender Bestimmung:

Der Betrag der Unterstützung kann in dem Umfange herabgesetzt werden, in dem der Arbeitslose andere Einnahmen oder Vermögen besitzt, ebenso wenn mehrere Mitglieder eines Haushaltes gleichzeitig Unterstützung beziehen.

Diese Einschränkung besagt ganz deutlich, daß hier nicht ein Anspruch auf die genossenschaftliche Gegenleistung, die die Versicherung charakterisiert, gegeben sein soll, sondern daß hier das Prinzip der staatlichen Versorgung in der Not gemeint ist; nur wenn diese gegeben ist, tritt jene ein.

Etwas ganz anderes wäre es, und dem Versicherungsgedanken würde es nicht widersprechen, wenn dem Erwerbslosen (wie übrigens auch bei der neuen deutschen Reichsarbeitslosenversicherung) Krankengeld, Wochengeld, Rente aus Unfall usw. angerechnet würde.

Eine solche Auffassung würde im Gegenteil die Sozialversicherung als Totalität werten und aus diesem Grunde zu verhindern suchen, daß über den Versicherungszweck hinaus eine Ueberkompensation des Schadens eintritt, der ja zuletzt eine Minderung verwertbarer Arbeitskraft bzw. ihrer Verwertungsmöglichkeit ist. Geschähe dies nicht, so wüßte schließlich eine Hand der Sozialversicherung nicht, was die andere tut.

Wir heben in dieser Betrachtung, die lediglich der Abgrenzung des Unterstützungsgedankens vom Versicherungsgedanken gewidmet ist, noch folgende Punkte des Schweizer Systems hervor:

Bedeutsam ist in diesem Sinne bei der Schweizer Regelung die Beteiligung der Unternehmer an der Aufbringung der Lasten. Sie stellte 1919 für die Schweiz ein Novum dar. Diese Regelung bestand zu dieser Zeit, außer in England, im Rahmen einer obligatorischen Versicherung nur noch bei der Krisenkasse in St. Gallen.

Es lag ihr der Gedanke zu Grunde, daß die Unternehmer während des Krieges sehr gut verdient hatten und infolgedessen dazu in der Lage waren.

Ueber den Gedanken einer Unterstützung der individuellen Arbeitslosen der Einzelunternehmung aus den Beträgen, die diese zahlte, hinaus begründet die Verordnung einen Solidaritätsfond, in den $^1/_3$ der gezahlten Beiträge floß, und der die Wirkung der Arbeitslosigkeit schlechthin abschwächen sollte.

Was in dieser Form der Lastenaufbringung hier bedeutungsvoll zum Ausdruck kommt, ist schon in jener ersten Fassung eine Tendenz zum Versicherungsgedanken.

Nicht die Allgemeinheit allein soll die Unterstützungslast tragen, sondern es wird ein genossenschaftlicher Kreis gebildet, der das Risiko aus sich selbst heraus mittragen hilft, allerdings nicht das eigene Risiko, sondern dasjenigen der Bedürftigen, der Gefahrengemeinschaft.

Bedenkt man, daß in den ersten Versicherungssystemen, die die moderne Geschichte der Arbeitslosenversicherung kennt, — die privaten Versicherungskassen, — allein der Arbeiter die Last der Versicherung trug, so bedeutet schon diese Art der Lastenverteilung eine bedeutsame Variation und Unterstützung.

Wenn bei jener Schweizer Regelung Staat und Unternehmerschaft der Mittel aufbrachten, so ist hier zu sehen, daß man — wohl unter dem Drucke der außergewöhnlichen Nachkriegssituation — zu der Erkenntnis kam, daß Arbeitslosigkeit nicht ein persönliches Risiko ist wie die erfolgreiche Verwertung irgend einer Ware, sondern das Ergebnis staatlicher Maßnahmen ebenso wie von Fehlschaltungen oder Umschaltungen im Rahmen der unternehmungswirtschaftlichen Gesellschaftsordnung.

Die Unternehmer hatten selbst durch ihre Vertreter diese Regelung vorgeschlagen, in dem Sinne, daß die Mittel, die der Unternehmer selbst nicht aufbringen könnte, die öffentliche Gewalten tragen sollten.[1])

Im übrigen wurden die Unternehmerbeiträge nach den Gehältern und Löhnen der Angestellten und Arbeiter berechnet.

Die Beiträge der öffentlichen Gewalten gliederten sich nach der Verordnung von 1919 in diejenigen des Bundes und der Kantone, die ihrerseits die Hälfte oder mehr ihres Beitragsanteiles auf die Gemeinden abwälzen durften.

Diese Darstellung wäre selbst in einem kurzen Abriß unvollständig, wenn wir nicht erwähnen wollten, daß neben diesem Ueberbau der Verordnung vom 29. Oktober 1919 das Gentersystem weiterarbeitete.

Die Unterstützung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen durch den Bund — sie betrug $^1/_3$ der durch jene gezahlten Unterstützung — lief weiter.

Die geschilderte Unterstützungsorganisation von 1919 trug ja den Charakter des Provisorischen, und hatte von vornherein die Aufgabe, einem Versicherungssystem Platz zu machen. (Wir kommen auf dieses neue System gleich zurück.)

Aus den gemachten Ausführungen scheint uns hervorzugehen, wie auch jenes erste durchaus den Charakter einer Notunterstüt-

[1]) Message du Conseil fédéral al' Assemblée fédérale sur l'assistance des chômeurs du 27 mai 1919.

zung tragende Schweizer - System von Versicherungsmomenten durchsetzt war.

Im übrigen ist zu sagen, daß eine nationale, d. h. bundesstaatliche Regelung der Arbeitslosenversicherung auch heute nur gleichsam im Hintergrunde noch existiert. Es herrscht die kantonale Regelung vor.

Hier überwiegt die fakultative Versicherung in einer Vielzahl von Variationen vielfach in Form des Gentersystems.

Soweit obligatorisch die Versicherung in den Kantonen besteht, (wie z. B. in Basel-Stadt, Kanton Glarus, Kanton Neuchatel, sowohl Kanton Solothurn) besteht sie neben der fakultativen, die ihrerseits in Form eines Zuschusses zu privaten als öffentlichen Kassen sich auswirkt.

Der Bund selbst kennt[1]) nur fakultative Versicherung in Gestalt eines Zuschusses von 40% der von den kantonalen und paritätischen Kassen 30%.

Während nach der Verordnung von 1919 jedoch nur Staat und Unternehmer die Mittel aufbrachten, steht es in der heutigen staatlichen und kantonalen Gesetzgebung so, daß nur in wenigen Kantonen (Basel-Stadt, Clarus, Neuchatel) die Unternehmer Zwangsbeiträge zahlen, im übrigen teils garnichts, teils zu den paritätischen Kassen beitragen. Dagegen zahlen sowohl im Bunde wie in allen Kantonen die Arbeiter Beiträge.

Es liegt also ein nur schwach von den Elementen obligatorischer Versicherung durchsetztes System einer freiwilligen Versicherung mit beträchtlichen Staatszuschüssen zu den verschiedenartigsten Arten von Kassen vor, deren Mittel, soweit sie nicht aus den Unterstützungen fließen, vorwiegend von der Arbeiterschaft, nur zum kleinsten Teil von der Unternehmerschaft aufgebracht werden.

Die Unterstützungsgesetzgebung von 1919 führte also, ohne daß der Gedanke einer staatl. Arbeitslosenversicherung zum Ziel gelangen konnte, zu einem Versicherungssystem, das sich vorwiegend auf genossenschaftlicher Selbsthilfe aufbaut, also auf dem Gedanken des persönlichen Risikos, den Staat als Träger des sozialen Risikos (im Bund und in den Kantonen) nur in quasi subsidiärer Weise eintreten läßt: D. h. Genter Zuschußsystem in erweiterter Form, charakterisiert durch eine partikularische Zersplitterung, — die natürlich nichts gegen die Lebensfähigkeit des Ganzen besagen will.

Wir haben der Vollständigkeit halber in diesem Abschnitt die aktuelle Schweizer Gesetzgebung skizziert. Worauf es uns hier jedoch ankommt, ist zu schildern, wie sich zwangsläufig aus der „Unterstützung" die „Versicherung" entwickeln muß.

---

[1]) Bundesgesetz v. 17. Okt. 1924.

Die Entwickelung in Deutfchland.

Wir wollen dies nunmehr auch an Hand der deutschen Entwickelung tun, die ja wie in der Schweiz, wenn auch in wesentlich anderer Form in eine Arbeitlosenversicherung ausmündete: ebenso wie in der Schweiz erschien zuerst eine staatl. Regelung als Produkt außergewöhnlicher Notlage der Nachkriegszeit.

Wir übergehen die Kriegsentwickelung (gekennzeichnet durch ein Zuschußsystem für die besonders notleidenden Gewerbe) und wenden uns gleich der Ausgangsverordnung: der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 zu, die die erste zusammenhängende reichsrechtliche Regelung darstellt.

Auch in Deutschland sehen wir wie in der Schweiz, deutlich die Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß eine umfassende, d. h. das Ganze der Volkswirtschaft umspannende Regelung der Arbeitslosenfürsorge zwar in Anbetracht der außergewöhnlichen Nachkriegszustände notwendig sei, daß jedoch diese Regelung eben nur so lange dauern müsse, als die zwingende Macht jener besonderen Umstände anhielte, also den Charakter eines Provisoriums tragen dürfte.

Jene Ausgangsverordnung sollte daher mindestens ein Jahr nach Verkündung außer Kraft treten.

Charakteristisch ist in ihrer widerspruchsvollen Antithese die Existenz folgender beider Bestimmungen:

Einerseit durften die Erwerbslosenfürsorgen, die die Gemeinden einzurichten obligatorisch verpflichtet waren, nicht den „Charakter der Armenpflege" tragen; — andererseits wurde Unterstützung nur arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen über 14 Jahren gewährt, die „infolge des Krieges erwerbslos geworden sind, und sich in bedürftiger Lage befinden."

Also einerseits Anspruch auf Unterstützung und offizielle Negation der Armenfürsorge — deutlicher Ausdruck des Empfindens für die soziale Bedingtheit des Risikos, — andererseits aber subsidiäre Geltung staatlicher Hilfe, die nur dann eintritt, wenn das Individuum sich nachweisbar nicht selbst helfen kann.

In der Art der Mittelaufbringung sehen wir hier, im Gegensatz zur Schweiz, in den Anfangsstadien deutscher Reichsarbeitslosenversicherung ausschließlich das Unterstützungsprinzip obwalten es fehlt sowohl der „Zwang zur Selbstversorgung"[1]) gegenüber den Arbeitnehmern, als der „Zwang zur Tilgung der Lebenskosten des Arbeiters"[2]) gegenüber den Arbeitgebern.

Von den Gesamtaufwendungen der Fürsorge übernahm das Reich $^6/_{19}$, der zuständige Bundesstaat $^4/_{19}$, sodaß den Gemeinden

[1]) Potthoff, Soziale Praxis. 1921, XXX, Nr. 50.
[2]) Potthoff, Soziale Praxis. 1921, XXX, Nr. 50.

noch $^2/_{19}$ blieben; doch konnte die Reichsbeihilfe bei finanzieller Bedürftigkeit der Gemeinden noch erhöht werden.

Wie bei der Schweizer Regelung, so interessiert uns auch bei der deutschen nur das, was auf die Fragestellung dieses Abschnittes Bezug hat.

Tastend und ihrer selbst ungewiß vollzieht sich die weitere Entwickelung, charakterisiert durch häufige Abänderungen.[1])

Wie wenig wohl man sich in dem System der Fürsorge fühlte, geht aus der Abänderungsverordnung vom 15. Jänner 1920 deutlich hervor, sie lautet:

> „Ziel dieser Fürsorge ist im einzelnen Falle die Beendigung der Erwerbslosigkeit durch Aufnahme von Arbeit. Nur insoweit dieses Ziel nicht erreicht werden kann, sind Unterstützungen nach Maßgabe der Bestimmungen zu gewähren.

Auf der einen Seite also ein Gefühl der Unlust gegenüber dem Unterstützungssystem und der Wunsch, diesen Zustand zu beendigen. Andererseits Resignation in der Fürsorge, ohne daß man die Kraft findet, auch nur durch eine entsprechende Gestaltung der Mittelaufbringung sich dem Versicherungsgedanken zu nähern.

Dies letztere geschah, allerdings nur in geringem Maße, durch die Verordnung vom 11. August 1920, die bestimmt, daß Unterstützungen, die der Erwerbslose auf Grund eigener Fürsorge für den Fall der Arbeitslosigkeit bezieht, von jeder Anrechnung freibleiben sollen.

Also eine indirekte Förderung der Versicherung insofern, als man für Selbsthilfe eine Prämie aussetzt.

Das Gefühl des Unbefriedigtseins gegenüber der unterstützenden Fürsorge dauert an: am 22. Juli 1922, wird das Reichsarbeitsnachweisgesetz erlassen, das eine umfassende Organisation des ganzen deutschen Arbeitsmarktes darstellt gipfelnd in der obersten Spitze des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung. Wir haben hier über dieses Gesetz nicht weiter zu handeln, bedeutsam erscheint uns der Erlaß in diesem Zeitpunkt, der mit plastischer Deutlichkeit zeigt, wie man bemüht ist, unter dem Drucke der immer mehr anwachsenden Erwerbslosigkeit die Unterstützung durch wirksame Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit — wie jenes Gesetz eine solche zweifellos darstellt — zu entlasten.

Unter dem Drucke der Wirtschaftsnot des Jahres 1923 drängt nun alles auf den gesunden Weg des Versicherungsprinzips: er wird entscheidend durch die Verordnung vom 13. Oktober 1923 beschritten. Einerseits wurde hier die notwendige Verbindung mit den Arbeitsnachweisen neuer Observanz hergestellt, andererseits — und das ist das Entscheidende — wurden erstmalig Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Beiträgen für die Erwerbslosenfürsorge herangezogen.

---

[1]) Die Daten der grundsätzlichen Abänderung sind: 23. April 1919, 26. Jänner 1920, 1. November 1921, 16. Feber 1924 und 9. November 1926.

Diese wurden als Zuschläge zu den Krankenkassenbeiträgen erhoben, durften jedoch im Höchstfalle nicht mehr als 20% derselben betragen. Daß die Errichtungsgemeinden der Arbeitsnachweise primär, Reich und Länder nur subsidiär bei besonders großer Arbeitslosigkeit Beihilfe leisteten, bedeutet keine prinzipielle Stellungsnahme gegenüber den uns hier interessierenden Problemen, sondern ist einfach auf die Finanznot jener Zeit zurückzuführen.

Die letzte Kristallisation des Unterstützungsprinzipes, allerdings wie gleich zu zeigen sein wird, stark durchsetzt mit Versicherungsmomenten, stellt in Deutschland die Verordnung vom 16. Feber 1924 dar.

Auch hier heben wir das für uns Wesentliche hervor.

Abermals wird betont (§ 1), daß die Erwerbslosenfürsorge nicht den Charakter der Armenpflege tragen darf. Nach wie vor ist Bedürftigkeit Voraussetzung, sodaß sich der oben genannte Gegensatz bis zum Ausgang des Unterstützungsprinzipes erhalten hat.

Die Voraussetzung für Unterstützung bilden wie bei jeder Maßnahme gegen Arbeitslosigkeit: Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit (§§ 3 und 13).

Der große Fortschritt in Richtung auf das Versicherungsprinzip, den der Oktober des Vorjahres gebracht hatte, wurde hier insofern realisiert, als jetzt Erwerbslosenunterstützung nur den Personen gewährt wurde, die in den letzten 12 Monaten vor Eintritt der Unterstützungsbedürftigkeit mindestens drei Monate eine Beschäftigung ausgeübt hatten, bei der sie gegen Krankheit pflichtversichert waren. In derselben Richtung geht die Bestimmung, daß Voraussetzung für Unterstützung Nichterschöpfung des Anspruchs war.

Die Unterstützungsdauer betrug in der Regel 39, in besonderen Fällen sogar 52 Wochen.

Wir wenden uns nun der hier entscheidenden Frage der Mittelaufbringung zu.[1])

Die Mittel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Fürsorge für die Erwerbslosen werden durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie durch eigene Leistungen der Gemeinden aufgebracht, Reich und Länder leisten nur im Notfalle Beihilfe.

Die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen $^2/_3$ der notwendigen Kosten des öffentlichen Arbeitsnachweises und den notwendigen Aufwand der Erwerbslosenfürsorge decken, soweit er nicht von den Gemeinden getragen wird.

Im Sinne des Versicherungsgedankens wurde die Höhe der Beiträge auf Grund einer vorsichtigen Abschätzung des künftigen Bedarfs errechnet.

Daß die Beitragssumme die Kosten des öffentlichen Arbeitsnachweises zu $^2/_3$ bestritt (übrigens wurden auch die Kosten der

[1]) §§ 33—45 der Verordnung.

nächsthöheren Arbeitsvermittlungsbehörde, des Landesamtes zu $^2/_3$ der notwendigen Kosten aus der Beitragssumme des Amtsbezirkes gedeckt), hat seinen Grund in dem jedes gesunde Versicherungssystem durchziehenden Gedanken, daß alles geschehen müsse, um den Tatbestand der Arbeitslosigkeit möglichst rasch aus der Welt zu schaffen.

Wir sehen hierin das Versicherungsprinzip zum Ausdruck kommen und möchten die Maßnahmen die in der Arbeitslosenversicherung der Beseitigung der Arbeitslosigkeit selbst dienen, cum grano salis mit den Unfallverhütungsmaßnahmen der Unfallversicherung, vielleicht auch mit den Krankenbehandlungsmaßnahmen der Krankenversicherung vergleichen.

Nicht weniger als $^8/_9$ des Unterstützungsaufwandes trugen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, sodass die Gemeinden nur $^1/_3$ der Arbeitsnachweiskosten, $^1/_9$ des Unterstützungsaufwandes zu tragen hatten.

Nur wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Gemeinden sich nicht allein helfen konnten, traten Reich und Länder zur Hälfte ein (vorher mußten jedoch zwei Wochen hindurch die höchstzuläßigen Beiträge erhoben worden sein.)

In diesen Bestimmungen sehen wir, neben dem sonst geschilderten Modus der Finanzierung, ein wesentliches Merkmal des Versicherungsgedankens. Da die Beiträge bis zu 3% des Grundlohnes betragen durften, wurde der größte Teil des Fürsorgeaufwandes durch die Beiträge der Unterstützten aufgebracht.

Ferner finden wir die für eine Versicherung unentbehrlichen Bestimmungen über Wartezeit und Höchstdauer in unserer Verordnung.

Ein ebenso wichtiges Merkmal einer Versicherung in der bis zum 1. Oktober 1927 geltenden deutschen Erwerbslosenfürsorge ist schließlich der Gefahrenausgleich.

Soll ohne Rücksicht auf lokale Divergenzen finanzwirtschaftlicher oder allgemein ökonomischer Art dem Uebel in dem ganzen Kreise, aus dem heraus es seinen Ursprung genommen hat, also im Rahmen der ganzen Volkswirtschaft, gesteuert werden, so sind Beitragsgemeinschaften, Gefahrgemeinschaften unumgänglich notwendig.

Für die Prüfung des Versicherungsfalles selbst ist die Lokalbehörde aus ihrer Kenntnis aller wesentlichen Umstände heraus, das Gegebene, dem Gedanken der Versicherung jedoch im Sinne eines dauernd wirksamen Schadenausgleiches innerhalb eines Kreises von Menschen, der hier durch die nationalen Grenzen gezogen ist, muß eine Zentralisierung der Mittel entsprechen, ohne die keine Versicherung auskommen kann, und es ist ein unverkennbar deutlicher Schritt auf dem Wege von der Unterstützung zur Versicherung, wenn in dieser Hinsicht Maßnahmen ergriffen werden.

Solange „Fürsorge" vorherrscht, ist es Sache der Wohngemeinschaft, der Gemeinde zu helfen, und nur im Ausnahmefalle und dann auf Grund kasuistischer Regelung, — helfen unter diesen Umständen höhergeordnete Körperschaften aus, da der die Ursache für die Notlage bildende Umstand in diesem Falle auf speziellen örtlichen Gegebenheiten beruhend angenommen wird.

Daß eine Mittelaufbringung dieser Art, wie unsere Schilderung zeigt, seitdem Arbeitslosigkeit in Deutschland zum bedeutsamen Problem wurde, niemals vorgeherrscht hat, zeigt deutlich, daß Erwerbsfürsorge als Fürsorge im engeren Sinne nicht betrachtet wurde. Nunmehr wurden jedoch die Konsequenzen in dieser Richtung auch de jure gezogen:

Der erste Ansatz war die Verordnung vom 16. Februar 1924, deren § 39 bestimmt, daß erstens Gemeinden, die Träger verschiedener öffentlicher Arbeitsnachweise sind, übereinstimmend beschließen können, daß die Beiträge der Arbeitsgeber und Arbeitsnehmer nach dem Gesamtaufwand bemessen werden, der in den Bezirken ihrer Arbeitsnachweisen besteht. Zweitens kann ohne Gemeindebeschluß die oberste Landsbehörde die Beiträge nach dem Gesamtaufwande eines größeren Bezirkes bemessen. Der dritte Gemeinschaftskreis ist durch das Reich selbst gebildet, dessen Arbeitsminister (mit Zustimmung des Reichsrates und des Verwaltungsrates des Reichsamts für Arbeitsvermittlung) bestimmen kann, daß die Beiträge der Arbeitnehmer nach dem Gesamtaufwand bemessen werden, der in mehrere Länder, evtl. das ganze Reich umfassenden Komplexen entsteht.

Derartige Ausgleichsfonds haben kaum die Gemeinden, nur die Länder gebildet, diese haben die Gemeinden verpflichtet, von den für das Gesamtgebiet einheitlich normierten Beiträgen an engere und weitere Gefahrengemeinschaften zur Bildung von Ausgleichsfonds abzuliefern (so Preußen zusammen mit Hessen-Lippe, Baden, Württemberg usw.)

Die Reichsgefahrenkasse und die Reichsausgleichkasse entstanden allerdings erst am 18. Januar 1926 an der Schwelle des neuen Gesetzes, dessen letzten entwicklungsgeschichtlichen Unterbau sie darstellen.

Jetzt bestanden die Beiträge zur Erwerbslosenfürsorge aus dem Teile der für einen Landesamtsbezirk erhoben wurde, und aus dem zu Zwecken des Reichsausgleiches an die Reichsarbeitsverwaltung abzuführenden Teil. Diese Reichsausgleichskasse sollte einen Bestand aufweisen, der zur Unterstützung von 200.000 Erwerbslosen binnen drei Monaten ausreichte. Aus ihm flossen in die Landesamtskassen Fehlbeträge, wenn deren Aufkommen nicht ausreichte.

Wie bedeutsam diese Neuerung für die Entwicklung von der Unterstützung zur Versicherung gewesen ist, hat der Präsident der Reichsarbeitsverwaltung selbst erkannt. Er äußerte sich folgendermaßen:

„Im Reichsgefahrenausgleich kommt die Einheit der deutschen Wirtschaft zum Ausdruck. Die 18 deutschen Länder sind weder einzelne in sich abgeschlossene Wirtschaftsbezirke, noch bilden sie einzelne, für sich bestehende Arbeitsmärkte. Die deutsche Wirtschaft ist unabhängig von Landesgrenzen verflochten, ihre Zweige sind aufeinander angewiesen. Die Last der Arbeitslosigkeit und die wirtschaftliche Tragkraft sind dagegen in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Aus dieser Tatsache ergibt sich die Berechtigung und die Notwendigkeit des Reichsausgleiches. Durch seine Zustimmung zum Reichsausgleich hat der Reichsrat nicht nur theoretisch den Grundsatz, daß die Arbeitslosigkeit Gemeinlast der deutschen Wirtschaft ist, anerkannt, sondern er hat in voller Erkenntnis der Tragweite seine Beschlüsse den Ländern mit geringerer Arbeitslosigkeit die Verpflichtung auferlegt, für die besonders von der Erwerbslosigkeit heimgesuchten Länder einzutreten.[1])

Zusammenfassend können wir sagen, daß auch in Deutschland der Weg von der Unterstützung zur Versicherung aus entwicklungsmäßiger Notwendigkeit heraus in organischer Fortbildung beschritten wird.

Man beginnt wie in der Schweiz mit der reinen Fürsorge, die den Charakter der Notmaßnahme trägt. Auf dieser Basis bauen sich in zwangsläufiger Entwicklung die charakteristischen Grundmerkmale der Versicherung auf.

Diese beginnen mit dem Einbau des individuellen und unternehmerwirtschaftlichen Risikogedankens in der Form der Mittelaufbringung, der sich schließlich in einer Abwälzung der Last vornehmlich auf die Schultern der Arbeitgebern und Arbeitnehmern äußert. Dies wird im weiteren Verlauf in der Höhe der Beiträge und der Einschränkung der Reichs- und Landesbeihilfen verschärft. Nach Einfügung einer zum ersten Mal das ganze Reichsgebiet einheitlich umspannenden Organisation des Arbeitsmarktes wird eine sichtlich immer höher entwickelter Gefahrenausgleich und eine Gefahrengemeinschaft bis zur höchsten Spitze der sozialen Oekonomik geschaffen, der den Versicherungsgedanken wesentlich verschärft.

Was an Regelungen übrig bleibt, die mit einer Versicherung unvereinbar sind, ist das Fehlen einer Begriffsbildung für den unterstützungsfähigen Schadenfall. Auch die letzte Verordnung vor der Reichsarbeitslosenversicherung geht von der Erwerbslosigkeit als Kriegsfolge aus.

---

1) Sypur, Reichsgefahrengemeinschaft und Reichsausgleichskasse in der Erwerbslosenfürsorge. Reichsarbeitsblatt 1926 Nr. 5, S. 78.

Schließlich bleibt der fürsorgerische Atavismus der Bedürftigkeit als Voraussetzung für Unterstützungen, die von Fall zu Fall nachgeprüft werden.

Auch der Erwerbslose, der regelmäßig Beiträge geleistet hatte, konnte, wenn er sich nicht in bedürftiger Lage befand, von der Unterstützung ausgeschlossen werden, sodaß einerseits die Beitragspflicht auf dem Versicherungsprinzip, die Unterstützungsberechtigung andererseits auf dem Fürsorgeprinzip beruhte.

II. Kapitel.

A) Die Kodifikationen der englischen Arbeitslosenversicherung.

Die National Insurance Act als Prototyp einer staatlichen obligatorischen Arbeitslosenversicherung.

Der Tatbestand, daß umfassende nationale Arbeitslosenversicherung in Staaten von ausschlaggebender ökonomischer Relevanz, wie in England und Deutschland Gesetz geworden sind, und zwar z. B. in Deutschland mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Majorität, daß in den großen politischen Blocks der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Frage, ob Arbeitslosenversicherung überhaupt notwendig und möglich sei, nur zusammenfassend, nicht polemisch zur Sprache kam, beweist, daß die langjährige Diskussion über die Problematik heute zu einem Abschluß gelangt ist.

Die Frage, ob und daß Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit durch Gesetz getroffen werden können, kann insofern endgültig mit einem „Ja" zu beantworten sein. (Keineswegs endgültig ist ja die hier nicht zu behandelnde Frage nach Ursache und Beseitigung der Arbeitslosigkeit selbst als ökonomisches Problem gelöst.)

Eine Abhandlung darüber, ob z. B. das Risiko der Arbeitslosigkeit versicherbar, ob eine wirksame Kontrolle möglich ist, würde demnach zum Gebiete einer Geschichte der sozialpolitischen Lehrmeinungen gehören.

Wir wollen dagegen in diesem Abschnitt versuchen durch einen Vergleich zweier großer grundlegender Arbeitslosenversicherungsgesetze, des englischen und des deutschen, darzustellen, wie in diesen beiden Staaten das Problem gelöst worden ist.

Die Entwicklung bis zum Jahre 1920.

Wir beginnen mit der Darstellung der englischen Gesetzgebung.

Die Periode vor dem Beginne staatlicher Arbeitslosenversicherung ist in England charakterisiert durch die freiwillige Versicherung.

Es gab einige Gewerkschaften, die ihren Mitgliedern im Falle der Arbeitslosigkeit Entschädigung gewährten. Ein Wochenbeitrag wurde von jedem Mitglied erhoben, und aus dem so angesammelten Kapital wurden die nötigen Summen zur Zahlung von Unterstützungen aller Art (Alterpenstonen, Streikunterstützungen usw.) bezahlt.

Wie alle derartige Organisationen litten auch die englischen unter der Begrenztheit ihrer Mittel, die ihnen nur geringe Unterstützungen von 7—10 sh wöchentlich für wenige Wochen im Jahre zu geben erlaubten.

1911, also in dem Jahre, in dem diese Periode endigte, waren drei Millionen Mitglieder der Trade-Unions knapp die Hälfte — 1 bis 1,5 Mill. Mitglieder so versichert, während die Gesamtzahl der englischen Industriearbeiterbevölkerung 15 Mill. betrug.[1])

Ohne die Periode der Unterstützung zu passieren, ging man nun in Großbritanien unmittelbar zum Gedanken der staatlichen Versicherung über (Gesetz v. 1919) und ersparte sich so die Unzuträglichkeiten der deutschen Entwicklung, die erst nach einem Schwanken über ca. 20 Aenderungen ihres Unterstützungsgesetzes zur reinen Versicherung gelangte.

1910 legte die Regierung die National Insurance Bill dem Parlament vor. Es handelte sich hier um das Projekt einer die ganze Arbeiterschaft umfassenden Krankenversicherung. Der Entwurf baute grundsätzlich auf der deutschen Gesetzgebung auf und enthielt in einem seiner Abschnitte Maßnahmen, die die Erwerbslosenversicherung betrafen. Berücksichtigt wurden hier allerdings nur die Arbeiter einzelner besonders betroffenen Industrien, in Form der Unterstützung der Arbeitsorganisationen.

Bis dahin hatte die Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress die Frage staatlicher Arbeitslosenunterstützung sorgfältig studiert, (von 1905—1909) und als Ergebnis ihrer Untersuchung alle derartigen Projekte abgelehnt. Sie verneinte, daß ein nationales Arbeitsnachweissystem auf jeden Fall eine grundsätzlich notwendige Voraussetzung für eine Arbeitslosenversicherung sei.

1910 stellt Sir Llewellyn Smith, Sekretär des Board of Trade die These auf, daß es zwei Arten von Arbeitslosigkeit gebe, einerseits diejenige, die sich aus der persönlichen Unfähigkeit des Individuums zur Arbeit ergäbe, andererseits die, die sich aus den periodischen Fluktuation des Arbeitsmarktes und aus dem Konjunkturzyklus herleite.

Er bejahte nun mit einer für die damalige Zeit höchst bedeutsamen Entschiedenheit die Frage ob die zweite Kategorie von Ar-

---

[1]) „Studies in employment and unemployment in countries other than the U. S. Including discussions of various governemental measures prepared for the president unemployment conf. Sept. 1921 by Ernst Greenwood american correspondent." — Manuskript des Internationalen Arbeitsamtes, Genf.

beitslosigkeit ein versicherbares Risiko darstelle, und verneinte natürlich die Versicherbarkeit der ersteren Art von Erwerbslosigkeit.

Er schlug ein Versicherungssystem vor, das die Errichtung von Arbeitsnachweisen obligatorisch machte. Da ein nationales Nachweissystem bereits 1909 auf Empfehlung der oben genannten Kommission eingerichtet worden war, konnte man nunmehr darauf aufbauen.

Vergleichen wir auch hier mit der im vorigen Abschnitt gebrachten deutschen Entwicklung, so sehen wir, daß am Anfang des englischen Versicherungssystems bereits ein umfassendes Nachweiswesen steht, das in Deutschland erst gegen Ende der Entwicklung von der Fürsorge zur Versicherung zu finden ist.

Trotz aller Entschlossenheit, mit der man in Großbritannien von vornherein den Versicherungsgedanken verfolgte, wagte man doch 1911 noch nicht, eine alle Gewerbezweige umfassende Arbeitslosenversicherung zu instituieren, sondern beschränkte sich auf diejenigen, die einerseits dem Risiko der Arbeitslosigkeit besonders ausgesetzt waren, anderseits bereits die Fundierungen der freiwilligen Versicherung und der damit verbundenen Erfahrungsfundus sich zunutze machen konnten,[1]) was je für eine Versicherung bezüglich des Verhältnisses von Beiträgen und Leistungen besonders wichtig ist.

In diesen Anfangsstadien[2]) umfaßte die englische Versicherung 2.5 Mill., 1916 3.75 Mill., 1920 8 Mill., heute ca. 12 Mill. Arbeiter.

Die Frage der Finanzierung als Zeitproblem.

Die Versicherung war eine Zwangsversicherung und beruhte von vornherein auf einer „contributory basis", sie war aufgebaut auf periodisch wiederkehrenden Beiträgen der Beteiligten.

Hier ist nun eine Besonderheit des englischen Systems gegenüber dem deutschen zu erwähnen: von Beginn der Versicherung bis zum heutigen Tage ist es auf Staatsbeiträgen aufgebaut, die in der neuesten Zeit sogar die Beiträge der beiden andern Beteiligten (also Arbeitgeber und Arbeitnehmer) überschritten. Wir haben diese Auffassung von der dem unternehmungswirtschaftlichen und individuellen Risiko grundsätzlich äquivalenten Bedeutung des sozialen Risikos heute nur bei folgenden obligatorischen Versiche-

---

[1]) Es handelte sich um das Baugewerbe, Metallurgie, Hüttenwerke, Schiffs- und Fahrzeugsbau.

[2]) „Social Insurance." In its National and Intetnational Aspects and in Relation to the Work of the International Labour Organisation of the League of Nations. The Raport of a Conference organised by the League of Nations Union and held at the London School of Economics, November 23rd, 24th, 25th, and 26th, 1925. Seite 134.

rungen in der Welt:[1]) Australien, Bulgarien, Polen (nicht bei der Arbeitslosenversicherung für Intelektuelle), Schweiz. (Der Staat leistet hier auch in den Kantonen Beiträge, in denen eine offizielle Arbeitslosenversicherung besteht.)

Die großen europäischen obligatorischen Versicherungen: Deutschland, Oesterreich und Italien, kennen grundsätzlich keine Beteiligung des Staates an der Aufbringung der Mittel. In den beiden ersteren gibt es lediglich die zur Ueberwindung der (außergewöhnlichen nicht konjunkturellen) Arbeitslosigkeit dienende Sonderbeteiligung des Staates.

Der Gesetzmäßigkeit organischen Wachstums, die die sozialen Institutionen der westlichen Kulturstaaten kennzeichnet, entspricht es, daß von der ursprünglichen bis zur aktuellen Regelung eine Epoche auf der anderen aufbaut. Wollen wir einen Ueberblick über die englische Regelung gewinnen, der uns als Vergleichsmaßstab dienen soll, so müssen wir also dieses Werden von seinen Anfängen an darstellen und mit dem Grundsätzlichen der Gesetzgebung von 1911 beginnen.

Wir sagten oben, daß die Mittel durch Staat, Unternehmer und Arbeiter aufgebracht wurden.

Es ist hier zu bemerken, daß im Flusse der historischen Entwicklung, die die Versicherung ursprünglich auf dem rein genossenschaftlichen Prinzip, demnach allein auf Versicherungsbeiträgen, dann erst auch auf Staatsbeiträgen aufbaut, England nicht nur der erste Staat gewesen ist, der das Prinzip der nationalen Versicherung an sich aufgestellt hat, sondern auch der erste, der im Rahmen einer Zwangsversicherung dieser Art auch den Unternehmerbeitrag kennt.

Geht man von einem theoretischen Einteilungsprinzip aus, so kann man sagen, daß dem Arbeiterbeitrag das persönliche Risiko entspricht, das ja das Grundprinzip des kapitalistischen Zusammenlebens darstellt. Dies ist ja auch zum Ausdruck gebracht in den Kodifikationen des Schadenersatzrechtes entsprechend der Rechtsprämie: „casum sentit dominus".

Es ist ja gerade der Zweck der Versicherung, durch Einrichtungen (die in der Privatversicherung dem genossenschaftlichen Zweckmäßigkeitsprinzip, in der Sozialversicherung dem sozialethischen und dem Zweckmäßigkeitsprinzip entsprechen) die Wirkungen dieses Grundsatzes abzuschwächen.

Der Unternehmerbeitrag entspricht eigentlich nach der Typologie der Rechtsregelung, im Kapitalismus offenbar kein Grundsatz. Eine Wirtschaftsordnung, die auch heute noch auf dem Grundsatz der Verkehrsfreiheit aufbaut, kennt außer den Leistungspflichten, die aus der Sphäre der Staatswirtschaft (Steuern, Gebühren, Beiträge usw.) herrühren, nur die aus dem freien Ver-

[1]) Zusammengestellt nach der im Internationalen Arbeitsamt in Genf, eingesehene „Zusammenstellung der Erwerbslosenunterstützungsregelungen" in der Welt. (Manuskript).

trage resultierenden. Demnach wäre die Verpflichtung des Unternehmers aus dem Arbeitsvertrage mit seiner Gegenleistung dem Lohne erschöpft.

Es erhellt somit, daß die Gedankengänge, aus denen heraus der Unternehmer bei der Beitragsleistung mitherangezogen wird, scheinbar außerhalb der Weltanschauung stehen müssen, die alle Strukturelemente des kapitalistischen Sozialaufbaues gebildet hat.

Wir müßten demnach um den Unternehmerbeitrag zu begründen, Billigkeitsgründe sittlicher, ethischer Argumentationen heranziehen.

Hier ist jedoch in erster Linie folgendes zu betonen: soll dem, was wir bislang im Verlaufe dieser Arbeit den „Versicherungsgedanken" nannten, entsprochen werden, soll das entwürdigende Gefühl, Unterstützungsempfänger zu sein, den Versicherten nicht treffen, so muß die gedankliche Grundlage einer jeden Sozialversicherung die Selbsthilfe sein. In diesem Sinne wäre der staatliche Zwang zur Versicherung nicht Staatsfürsorge, sondern „Zwang zur Selbstversorgung, damit die Staatsfürsorge, Armenpflege nicht einzutreten braucht. Für die Arbeitnehmer ist sie eine Zwangskasse, die einen Teil des Lohnes behält, um ihn unter Risikoausgleich auszuzahlen. Für den Arbeitgeber ist sie ein Zwang zur Tilgung der Lebenskosten des Arbeiters".[1])

Wie soll man jetzt dieses, den kapitalistischen Grundprinzipien durchaus einzugliedernde Prinzip der Selbsthilfe mit dem Tatbestande, daß auch der Unternehmer Beiträge zahlt, wie mit dem Tatbestande, daß der Staat (bezw. seine körperschaftlichen Gliederungen) bei der Aufbringung der Mittel beteiligt ist, in Einklang bringen. Muß man wirklich, wie oben angedeutet, auf (im engeren Sinne) außerökonomische Motivierungen zurückgreifen?

Es wäre durchaus denkbar, anzunehmen, daß man den Beitrag des Unternehmers (hier abgesehen von dem reinen technisch begründeten Erwerbungsverfahren, bei dem der Unternehmer die Arbeiterbeiträge an den Staat abführt) als den Teil des Lohnes auffaßt, der dem Arbeiter von vornherein nicht angerechnet und ausgezahlt wird. (Gedanke des Zwangsparens). Daß diese Beiträge auch rechtlich als solche des Unternehmers gelten, könnte man dann damit begründen, daß hiedurh die Haftung des Unternehmers als sicheren Zahlers begründet wird, andererseits auch damit, daß durch diese Erhebung des zwangsläufig dem Versicherungsfond zugeführten Teil des Lohnes zur Schuld des Unternehmers einer Abwälzung auf die Schulter des Arbeiters erschwert werden soll, der dann doppelt belastet wäre, da sein Lohn ja von vornherein abzüglich der ihm zustehenden Versicherungsleistung normiert gewesen ist. Sieht man die Dinge so, dann wäre die Einführung des Arbeitgeberbeitrages in der englischen Versicherung (der Lehr-

[1]) Kumpmann, Kölner Sozialpolitische Vierteljahrschrift 1924.

grundlage für alle europäischen und außereuropäischen Zwangsversicherungen) als Ergebnis einer besonders scharfen Durchdenkung des Versicherungsgedankens zu werten.

Verzichtet man auf die etwas gekünstelte Theorie,[1]) so bliebe, was die Begründung des Unternehmerbeitrages betrifft, noch eine andere These übrig, mit der man ihn im Rahmen des Versicherungsgedankens motivieren könnte.

Man kann die Unternehmung als solidarische Einheit sehen, wie sie es in der vorkapitalistischen Zeit gewesen ist, die Menschen gleicher Lebenssphäre „organisch" zusammenfaßte. Man könnte dann wie Zwiedeneck-Südenhorst dazu sagen:[2])

> „Es ist in der Hauptsache wirtschaftlich nur eine Wiedereroberung seiner relativen Stellung, was der Arbeiter im letzten halben Jahrhundert in der Sozialversicherung errungen hat."

Eine solche Begründung wäre u. E. besser als die von sozialistischer Seite vertretene, nach der „der Kapitalismus an der Arbeitslosigkeit schuld sei". Zweifellos würde auch eine planwirtschaftlich organisierte Ökonomik Arbeitslosigkeit als Massenerscheinung kennen.

Diejenigen Störungen gesellschaftwirtschaftlicher Produktion, die durch einen relativen Mangel an laufenden Ersparnissen hervorgerufen, Arbeitslosigkeit zeitigen, sind eine Tatsache, mit der jede Wirtschaftsordnung zu rechnen haben wird und die ja auch stark elementar bedingt ist. Für diesen Teil der Arbeitslosigkeit die unternehmerwirtschaftliche Organisation haftbar zu machen, ginge also schon von vornherein nicht an, und es dürfte schwer sein, diese Spezies von Erwerbslosigkeit von jener zu trennen, die auf spezielle Fehlschätzung in der Disposition von Kapital und Arbeit zurückzuführen sind. Hinzu kommt noch, daß es dem Versicherungsgedanken durchaus widersprechen würde, wenn der Unternehmer seinen Beitrag quasi als eine an den Versorgungsfond abzuliefernden pränumerando zu zahlende Strafsumme wegen irrtümlicher Disposition betrachten sollte.

Die Einführung von Unternehmerbeiträgen in der englischen Arbeitslosenversicherung, die ja so Schule gemacht hat, glauben wir viel mehr als eine Erkenntnis von der solidarischen Bedingtheit alles ökonomischen Geschehens werten zu können. Eine solche Auffassung widerspräche dann wohl dem Versicherungsprinzip im Sinne der Privatversicherung, keineswegs aber dem der Sozialversicherung als genossenschaftlicher Versicherung.

Diesem Unterschiede entspricht ja eben der zwischen Privatversicherung und der Sozialversicherung.

---

[1]) Wir finden sie u. a. bei K. von Zwiedeneck — Südenhorst, „Sozialpolitik" 1911, S. 95 ff.

[2]) A. a. O. S. 379.

Erstere will Träger gleichartiger Risiken zu einem Kreise zusammenfassen, indem die Beiträge nach der Intensität der Gefahr, die den Einzelnen betrifft, graduiert sind, um über die Sicherung des Vermögensbedarfes hinaus, die dem Einzelnen gewährleistet wird, einen erwerbswirtschaftlichen Überfluß zu erzielen.

Dagegen faßt die Sozialversicherung die Mitwirkenden in der Gesellschaftswirtschaft zwangsweise als eine Einheit und sucht ohne den Überschußgedanken untragbare Schadensfälle auszugleichen. Der Kreis, in dem sich der Ausgleich vollziehen soll, ist primär dann nicht durch die Art des Schadens selbst, sondern durch die Sphäre begrenzt innerhalb der er entstanden ist. Diese ist aber eben die Gesamtheit aller im Staate zusammengefaßten Menschen deshalb, weil sie an der Erzielung eines möglichst großen Übereinklangs an Bedarf und Deckung interessiert ist, aus dem heraus die schädigenden Ursachen entstanden sind.

Die Gliederung in Kranken, Unfallversicherungen usw. trägt so vorwiegend organisatorischen, die Normierung der Beiträge versicherungsmathematischen Charakter, die Einheit, die alle Glieder, also auch die Arbeitslosenversicherung zusammenfaßt, wäre in unserem Sinne dann die Sozialversicherung.

Der eingangs dieser Ausführungen erwähte scheinbare Gegensatz zu der kapitalistischen Denkweise im Sinne des individualistischen Grundgedankens, der sie durchzieht, wäre dann so zu erklären, daß, solange wir eben „Kapitalismus" haben, d. h. solange also die Trennung von Mensch und Produktionsmittel zweckmäßig erscheint, die dadurch bedingte wirtschaftliche Schwäche des Verkäufers von Ware „Arbeit" es ihm nicht möglich macht, aus eigener Kraft eine ausreichende Versicherungsreserve anzuhäufen.

Der solidarischen Verknüpfung arbeitsteiliger Wirtschaftsweise entspräche dann automatisch, daß jener Fond durch die Beiträge auf die notwendige Höhe gebracht werde, die dazu imstande ist, einerseits die Unternehmer, andererseits über das Medium der Steuer und des hieraus bestrittenen Staatsbeitrages alle Konsumenten zu belasten.[1]) Hier ist als weitere Verstärkung der Begründung für die Notwendigkeit von Staatsbeiträgen anzuführen, daß der Staat durch seine mannigfaltigen Formen der Wirtschaftspolitik ja (letzlich zu Gunsten der Konsumenten) Wirtschaftsbeeinflussungen ausübt, die geeignet sind, Arbeitlosigkeit zu zeitigen (z. B. Zoll- und Kreditpolitik usw.).

Daß der Beitrag des Unternehmers ihn relativ schwerer trifft als der Konsumentenbeitrag den Konsumenten, begründet sich so aus dem Tatbestande heraus, daß aus der gleichen Ursache, aus der der Unternehmergewinn fließt, auch die Notwendigkeit der An-

[1]) Von der Frage der Ueberwälzung der Beiträge, (innerhalb der Unternehmung und über die Preise auf die Allgemenheit) ist hier abgesehen.

häufung von Sozialversicherungsfonds überhaupt sich herleitet, also aus der Trennung von Mensch und Produktionsmittel.

Die Fürsorge, die Unterstützung (die einerseits durch die Aufbringung der Mittel vom Staate aus, andererseits durch den Zwang für den Unterstützten, Bedürftigkeit nachzuweisen, charakterisiert ist) widerspricht dann dem Gedanken der Sozialversicherung durch Verkennung ihres solidarischen Zusammenhanges in der Gesellschaftswirtschaft überhaupt.

Denkt man sich die kapitalistische Organisationsweise fort, sieht man die Entwicklungstendenzen auf gemeinwirtschaftliche Gestalten hinzielen, so würde sich diese Veränderung der Gesellschaftsordnung dem eben entwickelten Gedankengange ohne weiteres einfügen, nur mit dem Unterschiede, daß die Lastenverteilung dann eine andere sein müßte.

Wenn die Sowjetrepublik in der Arbeitslosenversicherung, die in ihrem Arbeitsgesetzbuch von 1922 enthalten ist, keine Staatsbeiträge, sondern nur Unternehmerbeiträge kennt, so verkennt sie u. E. die Pflichten, die einer grundsätzlich gemeinwirtschaftlich organisierten Gesellschaftswirtschaft auferlegt sind.

Wir haben bei der Darstellung der Bestimmungen, die die erste vorbildliche Nationalarbeitslosenversicherung der Welt enthielt, dazu benutzt, um die Grundgedanken, auf der diese Arbeit bezüglich der Arbeitslosenversicherung überhaupt aufbaut, zu entwickeln, und setzen nun unsere Schilderung des „Unemployment Insurance Scheme“ fort, wobei wir, soweit es tunlich ist, die Normierungen des Grundgesetzes von 1911 mit denen der folgenden Jahre vergleichen, da es sich ja für uns nicht so sehr um eine Schilderung der historischen Entwicklung, als vielmehr der charakteristischen Grundzüge des englischen Gesetzes handelt.

Das Verhältnis zwischen Versicherungsleistung und Gegenleistung.

Das Verhältnis zwischen Versicherungsleistung und Versicherungsgegenleistung d. h. also von Beiträgen und Unterstützungen war 1911, 1920 und 1925 folgendes:[1])

		Wöchentliche Beiträge			Wöchentliche Unterstützungen	
		Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Staat		
		d.	d.	d.	s.	d.
1911	Männer	$2^1/_2$	$2^1/_2$	$1,^2/_3$	7	—
	Frauen	$2^1/_2$	$2^1/_2$	$1,^2/_3$	7	—
	Männl. Jugendliche	1	1	$^2/_3$	3	6
	Weibl. „	1	1	$^2/_3$	3	6
1920	Männer	4	4	2	15	—
	Frauen	$3^1/_2$	3	$1,^2/_3$	12	—
	Männl. Jugendliche	2	2	$1,^1/_3$	7	6
	Weibl. „	2	$1^1/_2$	1	6	—
1925	Männer	8	7	8	18	—
	Frauen	7	6	6	15	—
	Männl. Jugendliche	4	$3^1/_2$	$4,^5/_8$	7	—
	Weibl. „	$3^1/_2$	3	$4,^3/_8$	6	—

Überblicken wir die Zahlen unserer Tabelle, so sehen wir sowohl bezüglich der Beiträge, als auch der Unterstützungen ein beträchtliches Anwachsen der Ziffern. Es erklärt sich dies zwangslos sowohl aus dem Steigen der Preise besonders im Jahre 1920, als auch aus der Verschärfung der Arbeitslosigkeitskrisis. Die starke Anspannung, der die Versicherung unterlag, ist hieraus zu lesen.

Bei der Würdigung der Ziffern ist im übrigen noch der Tatbestand der zusätzlichen Arbeitslosenunterstützung, die außer der regulären Unterstützung gezahlt wurde, zu berücksichtigen.

Was im übrigen außer der bereits eingehend gewürdigten Tatsache, daß von vornherein Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat bei der Aufbringung der Beiträge beteiligt waren, bei dem englischen Beitrags- und Unterstützungssystem bedeutsam ist, ist zweierlei: einerseits die Gliederung von Unterstützungen und Beiträgen nach Alter und Geschlecht, andererseits die Einheitlichkeit des Satzes in beiden Fällen; er ist ohne Rücksicht auf den Unterstützungszweig und den Arbeitsplatz der gleiche.

Die Gliederung nach Alter und Geschlecht bedeutet, was die Unterstützung betrifft, eine Anpassung an den Bedarf. Frauen und Jugendliche beziehen geringere Gehälter, weil angenommen wird, daß ihr Bedarf ein geringerer sei. (Ob dies, besonders bei Witwen und Jugendlichen, die Familienangehörige zu unterstützen

[1]) Wir wählen diese drei Vergleichsjahre, weil 1911 die Grundregelung erfolgte, 1920 die Umformung des Gesetzes unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit, während 1925 die letzte Regelung darstellt.

haben, zutreffend ist, bleibt dahingestellt.) Sie können also auch nur geringe Beiträge zahlen, und dem geringeren Normalgehalt entspricht eine geringere Unterstützung. Wir sehen daher, daß die Versicherungsleistungen für weibliche Erwachsene $^4/_5$ bis $^5/_6$ hinter den Leistungen für Männer seit 1920 zurückbleiben, während im Jahre 1911 diese Differenzierung noch nicht gemacht wurde. Dagegen ist die Unterscheidung in Erwachsene und Jugendliche bereits seit 1911 derart durchgeführt, daß 1911 und 1920 letztere die Hälfte an Unterstützungen erhielten, entsprechend ist die Relation der Beiträge.

Was die Einheitlichkeit des Satzes anbelangt, so ist auch hier zu sagen, daß derselbe bereits in seiner Höhe eine Anpassung an den Bedarf des Versicherten bezweckt, und daß eben seine Uniformität für das ganze Gebiet Großbritanniens auf dem Gedanken beruht, diesen Bedarf durch die Nation in ihrer Gesamtheit ohne Rücksicht auf die Divergenzen in der Intensität des Arbeitslosigkeitsrisikos in den einzelnen Unternehmungen und Industrien durch die Solidargemeinschaft, die durch die Mitglieder der Versicherung gebildet ist, aufbringen zu lassen.

In diesem Prinzip liegt zweifellos ein besonders markanter Unterschied zwischen Privat- und Sozialversicherung. Die erstere fixiert die Entschädigung (bezw. die Versicherungssumme überhaupt) in der Relation zum bezahlten Prämiensatz, wobei wiederum dieser nach den durch Wahrscheinlichkeitsrechnung errechneten speziellen Risiken differenziert ist. Man kann sagen, daß hier das Prinzip der „speziellen Entgeltlichkeit" obwaltet; der Versicherte kauft sich Sicherung vor einem möglicherweise eintretenden Schaden, und bezahlt diese nach den im Einzelfall gegebenen Momenten. (Von der „Versicherung für den Erlebensfall" ist hier abgesehen.)

Wesentlich anders steht es in der Sozialversicherung. Hier tritt das Privatinteresse des Einzelnen hinter dem kollektiven Interesse der Solidargemeinschaft, die eine Sicherung ihrer gefährdeten Mitglieder erzielen will, völlig zurück.

Wäre es möglich, daß die Risiken der Gefährdeten durch Maßnahmen, die sie selbst treffen, abgedeckt würden, so bestünde gar kein Bedenken dagegen, daß sie den Modus, in dem sie dies tun wollen, ihrer individuellen Sonderlage anpaßten, dann brauchten sie aber auch die Gemeinschaft nicht.

Es ist eine Tatsache, die durch die Entwicklung bewiesen wird, die wir daher hier nicht beweisen müssen, daß eine ausschließliche private Verwaltung der Arbeitslosenversicherung im Bereiche größerer Nationalwirtschaften an der Unzulänglichkeit der hier zur Verfügung stehenden Mittel zutage tritt. Dies ist sogar in Friedenszeiten der Fall, und traf gerade in gigantisch gesteigertem Maße im Jahre 1920 in England, — wie überall in der Welt — ein.

Wenn die Sozialwirtschaft in ihrer Gesamtheit genossenschaftlich (allerdings unter berechtigter stärkerer Heranziehung der unmittelbar Beteiligten) die Mittel aufbringt, dann tritt an die Stelle der speziellen die generelle Entgeltlichkeit, d. h. jeder wird nach dem gemeinwirtschaftlichen Grundsatz von Bedarf und Dekkung, nicht von Leistung und Gegenleistung abgefunden.

Eine andere Frage ist die, ob, abgesehen von der Frage des verschiedenen Risikos (auf die wir noch eingehender zurückkommen haben), nicht eine Abstufung der Beiträge nach den Gehältern eintreten kann, bei gleichbleibenden Versicherungsleistungen. Hierbei würden dann die wirtschaftlich Stärkeren die wirtschaftlich Schwächeren unterstützen. Dies wäre von dem Gedanken der solidarischen Versicherungsgemeinschaft aus zweckmäßig, würde jedoch begreiflicherweise auf kaum zu überwindende Widerstände stoßen.

Dagegen könnte man eine Abstufung sowohl der Beiträge als auch der Unterstützungen nach der Höhe der Löhne ins Auge fassen.

Wir wollen hier gleich unsere Stellungnahme dahingehend präzisieren, daß wir die englische Regelung für die richtigere halten, obgleich sie gerade in der großbritannischen Öffentlichkeit kritisch debattiert wurde. England ist hier andere Wege als die im nächsten Abschnitt zu behandelnde deutsche Reichsarbeitslosenversicherung, wie auch die österreichische Zwangsversicherung vom 24. März 1920, als auch die italienische Zwangsversicherung vom 30. Dezember 1923, schließlich auch die polnische Zwangsversicherung vom 18 Juni 1924, gegangen. Alle viere stufen die Beiträge und Unterstützungen nach Gehaltsgruppen ab, innerhalb derer die Versicherten in der Höhe ihrer an den letzten Arbeitsstellen erhaltenen Löhne eingruppiert sind.

Daß England dies nicht getan hat, spricht für eine in dieser Nation des traditionellen Individualismus besonders bewundernswerte, u. E. richtige Auffassung vom Wesen der Sozialversicherung.

Daß die Staatsbeiträge nach Gehaltskategorien bemessen werden, wird wohl übrigens kaum getordert werden, da dann der Staat denen, die (als gering bezahlte Arbeiter) es am notwendigsten haben, am wenigsten helfen würde.

Der Einheitssatz ist nach dem Gehalt des am schlechtesten bezahlten Arbeiters notwendigerweise zu kalkulieren, würde man anders berechnen, so käme man zu dem unmöglichen Ergebnis, daß es Arbeiterkategorien gäbe, die im Falle der Erwerbslosigkeit höhere Unterstützung erhielten, als sie Löhne im Falle der Beschäftigung bezögen.

Dies bedeutet einen differenzialen Leistungszusatz, den die wirtschaftlich besser Versicherten zugunsten der schlechter gestellten zahlen müssen. Dies erscheint (immer gesehen aus dem Gesichtspunkt der Sozialversicherung als genossenschaftlich-solidarische Or-

ganisation) durchaus angebracht, da die Möglichkeit einer Fürsorge für Notzeiten den gering Bezahlten nicht entfernt wie dem Gutbezahlten gegeben ist.

Über diese sozialpolitische Begründung hinaus ist die englische Regelung auch verwaltungsmäßig zweckmäßig.

Wollte man sich, wenn man von dem eben Angeführten absieht, auf den Standpunkt stellen, daß der besser bezahlte Arbeiter an einer gehobeneren Lebensführung gewöhnt sei (die wohl mit höherer Leistung — auch hier wieder abgesehen von auf anderen Gründen beruhenden Verhältnissen — zu motivieren wäre), so müßte man natürlich auch die Beiträge entsprechend abstufen. Wir wissen, daß dies in den anderen europäischen obligatorischen Versicherungen der Fall ist. Dies stellt aber doch in Anbetracht der Fluktuation sowohl der Gehälter als auch der Beschäftigung eine Komplikation der zu leistenden Arbeit dar, die naturgemäß erhöhend auf die Kosten wirken muß.

Einheitliches oder differenziertes Risiko.

Die Frage, ob die Beiträge und die Unterstützungen abgestuft oder einheitlich normiert werden sollen, steht nun im engeren Zusammenhang zu der Frage, ob eine Berücksichtigung der Sonderlagen der Beteiligten überhaupt eintreten soll. Anderst ausgedrückt handelt es sich um die Frage, ob die persönliche Qualifikation des Arbeiters (ausgedrückt in seiner Lohnhöhe, von der dann prozentual Beiträge und Unterstützung berechnet werden) oder die Qualifikation der einzelnen Industriezweige durch die das Maß bedingt wird, in welchem sie von Arbeitslosigkeit betroffen werden, in der Struktur des Versicherungsaufbaues berücksichtigt wird oder nicht. In beiden Fällen steht zur Debatte, ob die Tendenz der Versicherung mehr nach dem Individualprinzip (Versicherung im engeren Sinne) oder nach dem Genossenschaftsprinzip, dem Solidarprinzip gehen soll.

Wir haben in Vorstehendem unsere grundsätzliche Stellungnahme, die auf dem letzteren der beiden Prinzipien fußt, entwickelt, und haben uns zu der englischen Lösung (die in der ohne Rücksicht auf die persönliche oder industrielle Sonderlage normierten Einheitlichkeit der Beiträge und Unterstützungen zum Ausdruck kommt), bekannt.

Es ist hier jedoch angebracht, die für das englische System typischen Sonderversicherungen zu behandeln, die auf jeder Grundbasis ergänzend aufgebaut sind. Sie stellen in der Problematik „einheitliches oder differenziertes Risiko" ein Kompromiß dar, indem durch fakultative Organisation den Parteien quasi anheimgegeben wird, die Schäden, die sie in dem staatlichen Grundprinzip, auf dem die obligatorische Versicherung aufbaut, zu erkennen glauben, durch eigene Kraft auszugleichen.

Wir haben uns nunmehr in Kürze mit den wichtigsten Argumentationen, die für die Einbeziehung dieser privaten Initiative in das System einer staatlich obligatorischen Zwangsversicherung sprechen können, auseinanderzusetzen, um dann die Struktur jener Sonderversicherungen zu entwickeln:

Es interessiert uns hier naturgemäß einerseits die Stellungnahme der Arbeitgeber, andererseits die der Arbeitnehmer.

Die Auffassung der bedeutendsten Arbeiterorganisationen ist in einer Broschüre zum Ausdruck gebracht, die eine gemischte Kommission der Labour Party und des Kongresses der Trade Unions herausgegeben hat.[1])

Das Ergebnis war folgendes:

43 Syndikate mit 1,252.600 Mitgliedern sprachen sich für eine „Industrieversicherung" (also für eine Form der Arbeitslosenversicherung, bei der die einzelnen irgendwie abgegrenzter Gewerbezweige Träger der Versicherung sein sollen) aus. 21 Syndikate mit 2,670.000 Mitgliedern sprachen dagegen und 17 Syndikate mit 978.900 Mitgliedern präzisierten ihre Stellungnahme nicht.

Gsell[2]) betont, daß etwa die Hälfte der zustimmenden Syndikate Gewerben angehörten (Textilindustrie und Druckereigewerbe), die unter geringer Arbeitslosigkeit litten, daß dagegen $^2/_3$ der Mitglieder der ablehnenden Syndikate zu den Gewerkschaften der Bergarbeiter, der Eisenbahner und der ungelernten Arbeiter gehörten. D. h., daß letztere ebenso die ersteren nicht aus einer sachlich-objektiven Würdigung, sondern vornehmlich auf dem Boden eines Interessentenstandpunktes zu ihrer Stellungnahme gelangten. Die Bergarbeiter waren nämlich besonders schwer durch Arbeitslosigkeit seit 1921 betroffen — hätten also bei einer Sonderversicherung auch besonders schwere Lasten tragen müssen —, die Eisenbahner sind in England von jeher erklärte Gegner der Arbeitslosenversicherung überhaupt gewesen, und die ungelernten Arbeiter gehören verschiedenen Industrien an, so daß eine Spezialregelung hier auf besondere Schwierigkeiten gestoßen wäre.

In Anbetracht dieser uneinheitlichen und subjektiven Stellungnahme hielt es die erwähnte gemischte Kommission für angebracht, folgende Richtlinien herauszugeben:

Es ist erwünscht, ein staatliches und privates System der Versicherung zu kombinieren. Hierbei sollen Staat und Unternehmer unbedingt, die Arbeiterschaft nur wenn es unbedingt nötig ist, Beiträge bezahlen.

Da die Industrien mit geringer Arbeitslosigkeit zu einem vom Staate unabhängigen System tendieren werden, wird man nach

[1]) „Les Remédes au Chomage", Genéve 1922. (Bureau International Du Travail) S. 13 ff.

[2]) „Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien" Dr. E. Gsell, Zürich 1927, S. 129 ff.

ihrem Ausscheiden (infolge der Erhöhung des Risikos, da nun nur diejenigen Gewerbezweige übrig bleiben werden, die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit aufweisen) auch die Beiträge erhöhen müssen. Die Kommission ist der Meinung, daß für diese Lastenerhöhung der Staat allein aufkommen kann. Diese Mehrbelastung soll jedoch nur eine scheinbare sein, denn dieses Mehr an Beiträgen wird kompensiert durch das Weniger an Unterstützungen, das nun von Schultern des Staates auf die der Privatversicherung gelegt wird.

Im übrigen steht die Gutachterin auf dem Standpunkt, daß die Beitragslast der Arbeiter möglichst reduziert werden soll, da letztere für das Übel der Arbeitslosigkeit ja nicht verantwortlich gemacht werden können.

Private Versicherungen sollen zu Lasten der betreffenden Versicherungseinheiten zugelassen werden, die Arbeiter aber keineswegs Beiträge zu bezahlen haben, da die Unkosten der über die Produktionskosten und somit über die Preise hinweg sie sowieso belasten. Der Staat dagegen müsse unbedingt auch hier Beiträge leisten, wenn auch weniger als für seine eigene Zwangsversicherung.

Im übrigen sind die Voraussetzungen für die Privatversicherungen folgende Bedingungen:

Die gezahlten Entschädigungen dürfen nicht hinter denen der staatlichen Hauptversicherung zurückbleiben, die Privatversicherungen müssen Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit treffen; die Arbeiterkategorien, auf die sie Anwendung finden, müssen sich abgrenzen lassen, die lediglich intermittierend in den einzelnen Industrien beschäftigten Arbeiter sollen unter die Hauptversicherung fallen. Beschäftigt ein Industriezweig Arbeiter, die Syndikaten angehören, deren Mitglieder ihrerseits zu verschiedenen Berufszweigen gehören, so kann eine Privatversicherung nur Anwendung finden, wenn alle interessierten Syndikate bereit sind, mitzuarbeiten.

Das Kompromiß soll unter folgenden beiden Hauptgesichtspunkten stehen:

In den Industrien, die unter der Hauptversicherung stehen, liegt auch die Hauptverantwortung beim Staate.

Bei den Spezialversicherungen haben die Unterstützungsforderungen ein Prioritätsrecht.

Wir fügen dieser Stellungnahme der Arbeiterschaft noch eine weitere aus demselben Kreise hinzu, nämlich die der „Allgemeinen Föderation der Trade Unions". Diese sprach sich zugunsten der Privatversicherung aus, und reichte ihr Projekt als Gesetzentwurf dem Parlamente ein. Es kam nicht zur zweiten Lesung. Wir wollen ihn jedoch in Anbetracht der Bedeutsamkeit, die ihre Autoren im sozialen Leben Englands einnehmen, zitieren, da es uns ja hier um

eine Präzisierung der bedeutsamsten Stellungnahme, die die maßgeblichen Kreise Großbritanniens dem Problem gegenüber eingenommen haben, zu tun ist:

Die Föderation spricht sich für die Privatversicherung aus, und schlägt vor, daß in jedem Gewerbezweig eine paritätische Versammlung, ernannt vom Arbeitsminister aus den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, eine entsprechende Kommission ernennen solle, die die privaten Versicherungsorganisationen leiten sollen. Die Arbeitgeber sollen dieser Kommission einen Beitrag für jeden Arbeiter auszahlen, der prozentual von seinem Gehalt zu berechnen ist. Von dieser Summe dürfen sie $^1/_5$ dem Arbeiter am Gehalte kürzen. Der Staat zahlt seinerseits jeder Kommission $^1/_5$ des Entschädigungsbeitrages, den sie ausgezahlt hat. Die Unterstützungen werden nach dem Belieben der Kommission normiert, aber dürfen nicht unter 20 sh wöchentlich betragen und nicht weniger als 16 Wochen jährlich bezahlt werden.

Das System soll sich der Arbeitsnachweisorganisation bedienen, der die Unternehmer alle freien Stellen melden müssen.

Von einem eventuellen Überschuß soll ein gewisser Prozentsatz einer Zentralorganisation, deren Mitglieder sich aus den Vertretern der verschiedenen Gewerbezweige zusammensetzen, ausbezahlt werden. Diese Beiträge sollen den Charakter eines Ausgleichsfonds tragen.

Soweit die Stellungnahme der Gewerkschaften.

Zu dieser Auffassung der Repräsentanten der englischen Arbeiterschaft ist folgendes zu sagen:

Das Mehr an Unterstützungen, das vertrauensvoll nach dem Ausscheiden der besten Risiken auf die Schultern des Staates gelegt wird, wird keineswegs durch das Weniger an Unterstützungen, das er nunmehr zahlen muß, ausgeglichen. Die Kumulation von schlechten Risiken zu Lasten des Staates bedeutet für ihn eine derartige Erhöhung seiner Beitragslast, daß (durch das Medium der erhöhten Steuersumme, die der Allgemeinheit auferlegt wird), folgendes nicht zu vertretendes Ergebnis erzielt wird: Damit die Gewerbezweige, die in puncto Erwerbslosigkeit besser daran sind keine so hohe Beitragslast mehr zahlen müssen, wird die nationale Gemeinschaft mehr belastet.

Die gleiche Verständnislosigkeit gegenüber dem Charakter der Sozialversicherung als Solidarversicherung kennzeichnet die Auffassung, daß die Arbeiter selbst keine Beiträge zahlen sollen, weil sie durch die erhöhten Produktionskosten schon belastet werden. Dies bedeutet wiederum, daß hier die Interessenten ihren Lastenteil am Risiko einseitig auf die Schultern anderer abwälzen wollen. Sie wollen nur, wie alle anderen im Staate, die Last der erhöhten Preise tragen, das Risiko jedoch, das sich für sie wie für jedes andere Wirtschaftssubjekt aus den Besonderheiten ihrer öko-

nomischen Situation in der nun einmal herrschenden Wirtschaftsordnung für sie ergibt, sollen über entsprechend erhöhte Preise hinweg (die sich durch entsprechende Erhöhung des Unternehmerbeitrages ergeben) alle anderen tragen.

Dieselbe Auffassung atmet das Postulat, daß die Hauptverantwortung in der Zwangsversicherung beim Staate liegen soll.

Auch die allgemeine Föderation der Trade Unions will die Hauptlast den Arbeitgebern auferlegen, Arbeiter und Staat dagegen recht wenig belasten.

Gesund ist hier der Gedanke des zentralen Ausgleichsfonds.

Zusammenfassend können wir sagen, daß die Stellungnahme der Arbeitnehmer beweist, wie notwendig die Existenz einer zentralen staatlichen Organisation der Arbeitslosenversicherung ist, die kraftvoll das Interesse der sozialökonomischen Gemeinschaft repräsentierend über private Egoismen hinweg den gerechten Ausgleich aller Interessen erzwingt.

Wir wenden uns nun der Stellungnahme der Arbeitgeber zum Problem der Sonderversicherung zu.

Gsell[1]) gibt an, daß die nationale Vereinigung der Arbeitgeberorganisation sich anerkennend über die staatliche obligatorische Arbeitslosenversicherung von 1911 ausspricht, die Versicherung durch die Industrie aber ablehnt, und zwar mit folgender Begründung:

1. Die Kosten von Sonderversicherungen sind höher als die der staatlichen Zwangsversicherung.

2. Einerseits ergeben sich bei der Abgrenzung der einzelnen Industrien und beim Übertritt der Arbeiter von einer Industrie zur anderen Schwierigkeiten, andererseits gibt es Gewerbezweige, die weder Arbeitgeber, noch Arbeitnehmerorganisationen besitzen, ohne deren Zusammenarbeit keine Sonderversicherung durchgeführt werden kann.

3. Auch unter gut organisierten Industrien gibt es solche, die eine eigene Versicherung deshalb nicht unterhalten können, weil das hohe Risiko derart hohe Beiträge erfordern würde, daß die dadurch entsprechende hohe Belastung nur die Arbeitslosigkeit verstärken müßte.

4. Die verschiedenen Industrien haben verschiedene Risiken, also auch verschiedene Beiträge und Leistungen. Dadurch entstünde Unzufriedenheit und Unruhe. Außerdem wäre dies gegen den Grundsatz der Versicherung, die die guten und schlechten Risiken kumuliert, und so zu einer Einheitslast gelangt.

Gsell gibt selbst an, daß diese für uns recht interessanten Argumentationen keineswegs die einheitliche Meinung der Arbeitgeberschaft repräsentieren, und daß es auch Industrielle gibt, die sich für

[1]) A. a. O. S. 130 ff.

die Einzelversicherung und gegen die staatliche Versicherung aussprechen.

Wir halten die Diskussion der Frage staatliche oder private Versicherung für überaus wesentlich für eine Arbeit, die den Versuch macht, nicht nur die Arbeitslosengesetzgebung zweier Weltstaaten selbst, sondern auch den Geist, aus dem heraus sie erlassen wurde, zu vergleichen. Es ist aus der Stellungnahme zu der Frage, wer die Versicherung verwalten soll, der Geist, in dem beide Parteien die Versicherung überhaupt sehen, zu erkennen.

Direkt im Gegensatz zu der oben ausgeführten Stellungnahme der Arbeitgeberverbände steht eine markante Stimme aus Unternehmerkreisen, die von Henry Clay.[1])

Er führt im wesentlichen folgendes aus:

Will man statt der Symptome die Ursachen der Arbeitslosigkeit beseitigen, so muß man jede Industrie für ihre Arbeitslosigkeit selbst verantwortlich machen. Normiert man fixe Unterstützungs- und Beitragssummen, so nimmt man dem Beteiligten den Anreiz dazu, alles dazu beizutragen, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. Daß hier tatsächlich die Möglichkeit besteht, mehr aus eigener Kraft gegen das Übel der Erwerbslosigkeit zu tun, als bisher, beweise die Tatsache, daß manche Industrien es verstanden hätten, die dauernde Beschäftigung ihrer Arbeiter relativ zu sichern, andere wieder nicht. So sei z. B. doch die Landwirtschaft in ihrer Beschäftigungsintensität saisonbedingt, und doch wäre der Beschäftigungsgrad regelmäßig. Im Londoner Hafen hätte es vor vierzig Jahren nur Gelegenheitsarbeiter gegeben, heute sei der Beschäftigungsgrad kontinuierlich.

Es solle daher die Unterstützungsrate fixiert sein (entweder absolut, oder im Prozentsatz der Normaleinkünfte), ebenso die Beiträge der Arbeiter und des Staates. Dagegen sollte der Unternehmer einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme und zwar variierend mit dem Status der Erwerbslosigkeit zahlen. Diese Variation sollte jedoch als Einheit nicht das Einzelunternehmen erfassen, sondern ganze Industriezweige. Dies deshalb, weil der Arbeiter nicht regelmäßig an eine einzelne Firma gebunden ist.

Durch diese Maßnahme würde die Unternehmerinitiative alles zur Verminderung der Erwerbslosigkeit tun, im allgemeinen, die zur Errichtung gemeinsamer Reserven für Gelegenheitsarbeit im besonderen gefördert, die wilde Spekulation gemäßigt.

Gegenüber dem oben gebrachten Einwand der Industrie, sie könne einerseits die Last aus Sonderversicherungen nicht tragen, andererseits sei die Abgrenzung von Industriezweigen zur Statuierung differenzierter Beiträge nicht möglich, sagt Clay:

[1]) Brief an die Times vom 10. 2. 1921, zitiert nach „Studies in employment and unemployment in countries other than the United States" usw. Manuskript des Internatioalen Arbeitsamtes, Genf.

Es käme nicht auf die Höhe der Beiträge an, vielmehr darauf, daß ein Zwang zur Regelung der Arbeitslosigkeit ausgeübt würde. Geschehe dies, würde ja auch seinem Vorschlage die Last an und für sich gemindert, und das Entscheidende sei eben das Gesamtgewicht der Last. Ob eine feste Rate erhoben würde, oder ein variierender Beitrag, sei dagegen nicht das Entscheidende.

Das Trade Board verstünde es schon seit langem, Industriezweige voneinander abzugrenzen. Dies müsse auch für die Zwecke der Arbeitslosenversicherung praktisch möglich sein. In Zweifelsfällen könnten ja die Beteiligten an ein Spezialtribunal appellieren.

Auf dieser Grundlage solle eine zwangsweise Registrierung der einzelnen Gewerbezweige erfolgen, die Beiträge ergeben sich dann aus der Höhe der Arbeitslosigkeit in jeder einzelnen Industrie.

Was die Gelegenheitsarbeiter, sowie die Saisonarbeiter beträfe, so sollten sie durch eine allgemeine Staatsversicherung versichert weden, und die Arbeiter und der Staat sollten diese Versicherung durch fixe Beiträge finanzieren, die Unternehmer dadurch, daß sie pro rata der nichtregistrierten Gelegenheitsarbeiter Beiträge im Prozentverhältnis zu den gezahlten Löhnen entrichten.

Soweit die bedeutsame Stimme Henry Clays.

Im Wesentlichen haben wir hierzu folgendes zu sagen:

Wir halten es nicht für richtig, daß die drückende Last, die ein geringer Beschäftigungsgrad für das einzelne Unternehmen bedeutet, einerseits weniger drückend bei uniformer Beitragsrate, andererseits wesentlich drückender bei einer Differenzierung in der vorgeschlagenen Weise empfunden wird.

Gsell[1]) sagt, daß bei einem durchschnittlichen Wochenlohn eines erwachsenen Arbeiters von 40—45 sh der Unternehmer circa 1.5—1.7 Prozent der Lohnsumme zahle. U. E. steht diese Belastung und auch ihr doppeltes — und darüber hinaus dürfte doch wohl auch eine Abstufung nach dem Clay'schen Schema nicht gehen — in gar keinem Verhältnis sowohl zum effektiven Schaden, als auch zum entgangenen Gewinn, den eine Minderung des optimalen Beschäftigungsgrades für ein Unternehmen bedeutet. Wir wissen heute,[2]) welche Bedeutung dieser Beschäftigungsgrad für ein Unternehmen hat, welche Degression der Kosten bei einer Steigerung des Absatzes eintreten kann. Wir wissen aber auch weiter, daß diese Kostendegression durch die Einführung von fixen, konstanten Kostenbestandteilen, d. h. von Vervollkommnungen des Produktionsapparates, die in großem Umfange Arbeiter verdrängen (das Schlagwort „Rationalisierung" erscheint hier als Vorstellungsinhalt), gewaltig gesteigert werden kann.

---

[1]) A. a. O. S. 97.

[2]) Siehe besonders: E. Schmalenbach „Grundlage der Selbstkostenrechnung und Preispolitik", Leipzig 1926 und Karl Bücher „Das Gesetz der Massenproduktion", in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 66. Jahrgang 1910.

Es ergeben sich hier kalkulatorische Momente, die in ihrer Auswirkung weit über das hinausgehen können, was durch Beiträge zu sozialen Versicherungen — so hoch sie absolut auch sein mögen — an Beeinflussungen des Rentabilitätskoeffizienten bewirkt werden kann.

Unter diesen Umständen erscheint dies doch zum mindestens recht zweifelhaft, ob durch Regelung des Beitragssatzes diese aus der Sphäre der Unternehmung selbst sich herleitenden Momente kompensiert, beziehungsweise überkompensiert werden können

Sehr bestreitbar erscheint uns schließlich auch die Behauptung Clays, daß die Industrie überhaupt auf die Dauer Entscheidendes in Hinsicht auf die Gestaltung des Beschäftigungsgrades, — abgesehen von den eben erwähnten Momenten — tun kann. Die Wirkungen des konjunkturellen Ablaufes stehen doch schließlich außerhalb der Gestaltungsmöglichkeiten, die dem einzelnen zur Verfügung stehen, und soweit hier etwas geschehen kann, geschieht es (in Kartellen, Konzernen usw.), aber aus Ursachen, die an der Wucht, mit der sie auf die Entschließungen der Beteiligten wirken, mit dem nicht vergleichbar sind, was aus der Sphäre der Sozialversicherung resultieren kann.

Sagt Clay ferner, daß die Last aus Sonderversicherungen gleich sei und zwar als Gesamtgewicht gleich ohne Rücksicht darauf, ob eine feste Rate oder eine variierende erhoben werde, so ist hier zu sagen, daß eben die nach dem Beschäftigungsgrade eines kleinen Kreises der Gesamtwirtschaft erfolgende Variation deshalb unerträglich drückend sein kann — und dies allerdings ohne Rücksicht darauf, ob feste oder variierende Beiträge erhoben werden — weil das hier kumulierte Risiko infolge ungenügenden Ausgleichs zu drückend ist.

Eine weitere Stimme aus Arbeitgeberkreisen ist die von Henry Lesser, Präsidenten der „National Federation of Employees Approved Societes,[1]) einer von den Unternehmern geschaffenen Organisation. Er vertritt eine der staatlichen Versicherung ablehnend gegenüberstehende Haltung.

Die Auffassung, daß die Arbeitslosenversicherung einem solidarischen Prinzip unterliege (die auch wir vertreten), hält er für theoretisch richtig, in praxi dagegen stoße sie sich auch in der Tatsache, daß die Last eben nicht als Bürgerpflicht auf den Schultern eines jeden einzelnen läge, — nur dann wäre sie eine Last, die zwischen Starken und Schwachen gleichmäßig verteilt sei — sondern die Verpflichtung zur Teilnahme an den Versicherungsbeiträgen wäre eben nur Sache der Beteiligten in den einzelnen Industrien. Deshalb müsse sie sich auch nach dem Grade bemessen, nach dem jeder

[1]) „Le Problème du Chômage en Grande-Bretagne", Rapport de la Conférence réunie à Londres, du 25 au 27 mars 1924, sous les auspices de l'Association britannique pour la Société des Nations, Bureau International du Travail, Genéve 1929, S. 124 ff.

einzelne am gemeinsamen Risiko teilnähme, und die Zusammenfassung aller Spezialrisiken en bloc sei unwissenschaftlich, teuer, unbillig. Nur dann könne eine Beziehung der Unterstützungshöhe zu den Gehältern, damit eine völlige Loslösung vom Fürsorgeprinzip erreicht werden, wenn nicht ein einheitlicher Satz für das ganze Land bestünde, sondern wenn das Arbeitslosigkeitsrisiko im Rahmen von unabhängigen industriellen Sondereinheiten betrachtet würde.

Er führt Stimmen an, die erklären, daß von den Fesseln der Staatsintervention befreite Gewerbeeinheiten glaubten, aus eigener Kraft (wenn man ihnen erlaubte, sich zu solidarischen Sondereinheiten zusammenzuschließen), sowohl höhere Unterstützungen im Falle der Arbeitslosigkeit zu zahlen, als auch die Sicherheit kontinuierlicher Beschäftigung wesentlich steigern zu können.

Das Wesentliche seiner Ausführungen ist nun die Gegenüberstellung: einerseits die Nachteile der Staatsintervention, andererseits die Vorteile der privaten Versicherung.

Gegen das Staatssystem spricht, daß die zentrale Normierung aller Unterstützungsbedingungen das Gefühl der kameradschaftlich gegenseitigen Verpflichtung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer schwächt. Ist der Staat Träger der Maßnahmen, die gegen die Not des Erwerbslosen ergriffen werden, so erscheint der Unternehmer als kaltherziger egoistischer Kapitalist, für den der Arbeitnehmer menschlich nicht zählt. Dagegen schaffe die Privatversicherung ein für die Lösung der sozialen Frage günstigere emotionelle Basis.

Daß die Unternehmung imstande wäre, im Rahmen einer an sich bestehenden sozialen Zwangsversicherung diese gut zu verwalten und sogar Überschüsse zu erwirtschaften, bewiese das Beispiel der Krankenversicherung. Bevor diese obligatorisch wurde, hatten bereits die großen Eisenbahn-, Gas-, Maschinen-, Textilunternehmungen die „Works Sick Clubs" ins Leben gerufen, bei denen Unternehmer und Arbeiter aus ihren Beiträgen einen gemeinsamen Fond schuffen, aus dem Krankengelder gezahlt wurden. Der Staat übernahm diese Einrichtung mit geringfügiger Änderung.

Damit ist im wesentlichen das erschöpft, was hier dem Staatssystem zur Last geschrieben wird, es sei denn, daß wir noch das ungünstige Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen erwähnen wollen, bei welchem H. Lesser an Hand einiger isolierter Zahlen behauptet, daß sie großen Differenzen zwischen den an den Staat bezahlten und an den Arbeitern ausgezahlten Beiträgen darstellen. Hat ein Unternehmen geringe Arbeitslosigkeit aufzuweisen, muß aber fortlaufend hohe Beiträge entrichten, so würde dies ein dauerndes Gefühl der Unzufriedenheit bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern erwecken, da sie in Anbetracht ihrer günstigen Beschäftigungslage ihre Erwerbslosenunterstützung naturgemäß wesentlich billiger finanzieren können.

Die Schwierigkeit der Abtrennung der einzelnen Einheiten hält Lesser für ebenso überwindbar wie Henry Clay. Das System der Privatversicherung braucht nicht eine ganze Industrie zu umfassen. Als Ausgangspunkt kann man die Einzelunternehmung nehmen, und wenn die Tätigkeit dieses Betriebes die Arbeiter mehrerer Industrien umfaßt, so kann diese Schwierigkeit dadurch überwunden werden, daß man jede Unternehmung einer besonderen Industriegruppe in Bezug auf die Versicherungsverwaltung zuteilt, nämlich der, an der sie am stärksten interessiert ist. Die Trade Unions hätten es ja im übrigen recht gut verstanden, ein Einteilungsprinzip für divergente Kategorien zu finden, (wir erinnern uns, daß Clay dasselbe vom Trade Board sagte).

Die Industrien, die ein Spezialsystem einführen wollen, müssen sich ebenso wie die Gelegenheitsarbeiter, die nicht im Rahmen einer Einteilungseinheit zu stabilisieren sind, an eine Staatsversicherung anschließen.

Im übrigen ist sein Industrieversicherungssystem so gedacht, daß der Arbeiter sich bei der Privatversicherung einträgt, darauf seinen Anspruch unter ähnlichen Bedingungen wie beim Staatssystem erwirkt, und daß dann jede Industrieeinheit während einer bestimmten Periode (er meint etwa ein Jahr) ihre Arbeiter unterstützen solle. Dann soll der Staat eintreten; — im Rahmen der Zwangsversicherung übrigens, deren Funktionen ja nebenher laufen, nicht etwa im Sinne einer Erwerbslosenfürsorge.

Die Ausführungen sind nicht rational allein, sondern eminent sozialpolitisch fundiert, und klingen in die These aus, daß der Arbeiter als Gegenwert seiner Leistung nicht nur auf Gehalt, sondern auch auf Stabilität der Beschäftigung Anspruch habe, und daß die Arbeitslosenunterstützung geradezu als integrierenden Bestandteil der Entlohnung betrachtet werden müsse. Sie stellt nicht ein Akt der Philantropie, sondern Erfüllung des Arbeitskontraktes dar. Im übrigen bestehe bezüglich des Arbeitsfriedens zwischen Arbeitgeber und Arbeiternehmer eine Identität der Interessen.

Wir haben hier ausführlich zitiert, weil wir hier beachtliche Momente nicht für das Problem „private" oder „staatliche" Arbeitslosenversicherung, sondern auch für das der Arbeitslosigkeitversicherung überhaupt erblicken.

Es ist zweifellos ein Tatbestand, der in der Wirtschaft lediglich auf dem Gebiete des Steuerwesens eine Entsprechung findet, daß Glieder der Wirtschaft Zahlungen von für sie in beachtlicher Höhe leisten müssen, die offenkundig auf die Dauer nicht ihnen, sondern andern zugute kommt, wie es in der Arbeitslosenversicherung der Fall ist.

Man könnte einwenden, daß dies ja auch in den andern Sozialversicherungen, z. B. in der Krankenversicherung und Invalidenversicherung so ist. Auch hier wird der Beitragszahler, wenn

er lange Jahre hindurch nicht krank oder invalid wird, den Eindruck haben können, daß die Krankenbehandlung anderer dauernd auf seine Kosten vor sich gehe.

Der grundsätzliche Unterschied auf den es hier ankommt, ist jedoch folgender:

Das Risiko krank oder invalid zu werden droht jedem Sterblichen und ist er mittellos, so muß er in der Sicherheit die ihm die Versicherung gewährt, nicht zu Grunde gehen zu müssen, wenn der Versicherungsfall der als Damoklesschwert jederzeit über ihm schwebt, praktisch wird, ein Aequivalent sehen.

Anderst steht es dagegen auf dem Gebiet der Erwerbslosigkeit. Hier ist der Eintritt des Versicherungsfalles zwar keineswegs voraussehbar, trägt jedoch nicht im entferntesten den aleatorischen Charakter wie die anderen Risiken der Sozialverversicherung. Gerade der zyklische Charakter der Erwerbslosigkeit ermöglicht es den Versicherten sich auszurechnen, wie das Verhältnis zwischen Beitragszahlung und Empfang der Versicherungsleistung sich rechnerisch gestaltet. Aus der Berechenbarkeit wiederum mag sich dann gleich der Wunsch herleiten, wenn das erwähnte Rechnungsverhältnis sich ungünstig gestaltet, eine Möglichkeit zu suchen, es zu verbessern. Wenn es sich nun herausstellt, daß der Kreis, der durch die Arbeitsgemeinschaft der Versicherten selbst gezogen wird, ihm aus eigener Kraft billigere und umfangreichere Hilfe bei Erwerbslosigkeit gewähren könnte als es der Kreis der nationalen Gemeinschaft leisten kann, (was bei Industrien mit geringem Arbeitslosigkeitsrisiko leicht der Fall sein kann), so mag es begreiflich erscheinen, daß ihm dieser Zustand nicht gefällt.

Wenn nun die Möglichkeit, Sonderversicherungen einzurichten grundsätzlich freigestellt wird, so ist sicher, daß die Industrien mit guten Risiken auf dieser Weise aus dem System der Staatsversicherung verschwinden werden. Sie werden dann geringe Beiträge und hohe Unterstützungssätze haben (werden wohl auch den Staat nur in geringem Umfange heranziehen), — aber sie werden dies auf Kosten der Industrien tun, denen das Schicksal einen ungünstigen Arbeitslosigkeitsrisiko beschieden hat. Diese werden sich an den Staat wenden müssen und da die guten Risiken ausgeschieden sind, höhere Beiträge und geringere Unterstützungen genießen.

Wenn nun aus Arbeitgeberkreisen behauptet wird, daß bei einer Privatversicherung ein engeres und besseres Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer erreicht werde, so erfolgt diese Verstärkung der Vertrauensbasis, aus der die Industrie selbst wohl Vorteile ziehen mag, auf Kosten von anderen, die sie infolge Ausscheidens der guten Risiken mit Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen bezahlen müssen, was keineswegs zu billigen ist. Nur derart gutgestellte Industrien, d. h. solche, die dann geringere Beiträge zu zahlen hätten als bei der Staatsversicherung, werden dann wohl geneigt sein, die Arbeitslosenunterstützung als

integrierender Bestandteil des Arbeitsverhältnisses zu betrachten. Im übrigen ist recht bedeutsam, daß H. Lesser diese Kameradschaftlichkeit, diese Erfüllung von Kontraktpflichten nur solange gelten lassen will, als die Arbeitslosigkeit nicht über das Normalmaß hinausgeht, also nur während einer bestimmten Periode, vielleicht während eines Jahres. Dann, wenn also die Arbeitslosigkeit wirklich ernst, wenn sie zur nationalen Katastrophe wird, dann soll wieder die Volksgemeinschaft als Träger der Versicherung fungieren.

Wir müssen an dieser Stelle unsere oben[1]) gemachten Ausführungen dahin ergänzen, daß nicht nur durch das Medium des Staatsbeitrages, sondern durch die Fortwälzung seines Beitrages durch den Unternehmer auf die Preise (event. auch des Arbeitsbeitrages; — dieser Fall ist wahrscheinlich wie der umgekehrte Weg der Rückwälzung des Unternehmerbeitrages auf die Arbeiter) die Konsumenten, also die Allgemeinheit belastet werden können, ein Fall, der gerade bei Industrien mit geringem Arbeitslosigkeitsrisiko, d. h. mit guter Durchschnittsabsatz praktisch werden kann.

Schließlich sei hier noch der Möglichkeit Erwähnung getan — auch hier ist sie bei gut beschäftigten Industrien leichter gegeben — durch Rationalisierungsmaßnahmen Beitragslasten einzuholen.

Unsere Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Problematik der Privatversicherung, (die ja gleichzeitig — damit glauben wir die Ausführlichkeit dieser Erörterung rechtfertigen zu können — die Stellungnahme der Interessenten zu unserer Problematik überhaupt beleuchtet.) hat uns gezeigt, wie stark die Widerstände aus beiden Lagern gewesen sind, die gegenüber dem Gedanken einer staatlich-solidarischen Versicherung in England zu überwinden gewesen sind.

Wie nachhaltig der Kampf um Berücksichtigung individueller Interessen geführt wurde, beweist die Einfügung des Artikels 17 in das Gesetz von 1920.

Die wesentlichen Bestimmungen dieses umfangreichen Artikels führen wir an:

Bereits 1911 war im Grundgesetz bestimmt worden, daß das Board of Trade, der damalige Träger der Versicherung, Vereinbarungen mit Arbeitervereinigungen treffen konnte, nach denen sie die staatlichen Versicherungsleistungen auszahlen, aus dem Arbeitslosenfond Rückvergütung verlangen konnten. Diese Bestimmung sanktionierte das Gesetz von 1920.[2])

Eine derartige Vereinbarung wurde jedoch von folgenden Bedingungen abhängig gemacht:[3])

---

[1]) Seite 32.

[2]) Artikel 7—11.

[3]) Artikel 17—1a.

Die Unterstützungen, die satzungsgemäß zur Auszahlung gelangten, mußten die gesetzmäßige Arbeitslosenunterstützung bis zum 31. Juli 1921 um einen Betrag übersteigen, der mindestens $^1/_3$ der vor dem Gesetze von 1920 zahlbaren Arbeitslosenunterstützung betrug. Nach diesem Zeitpunkt sollte die Unterstützung des so konzessionierten Verbandes seine Mitglieder noch besser stellen als vor dieser Gesetzgebung: sie mußte um $^1/_3$ größer sein, als die staatliche Unterstützung.

Weitere Bestimmungen in dieser Hinsicht sind die,[1]) daß die berechtigte Organisation Vorkehrungen getroffen hatte, um Löhne und Arbeitsbedingungen seiner Mitglieder zu ermitteln, und daß sie weitere wirksame Maßnahmen getroffen hatte, um die Arbeitgeber zur Vermittlung freiwerdender Plätze zu veranlassen, seine Arbeitslosen möglichst rasch mit Arbeitgebern, die vakante Stellen haben, in Verbindung zu bringen.

Wichtig ist hier noch die Bestimmung,[2]) daß der Minister mit Zustimmung des Schatzamtes an die fraglichen Verbände Beiträge für die Verwaltungskosten leisten kann, die mit der Vereinbarung zusammenhängen.

Nach den neuesten gesetzlichen Bestimmungen müssen solche Vereinbarungen mindestens folgende Beträge über die staatlichen hinaus zahlen:

Während der ersten 13 Wochen Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres

an Erwachsene		an Jugendliche	
Männer	5 s	männliche	2 s 6 d
Frauen	4 s	weibliche	2 s

Während weiterer Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres

an Erwachsene		an Jugendliche	
Männer	2 s 6 d	männliche	1 s 3 d
Frauen	2 s	weibliche	1 s

Es ist hier zu sagen, daß diese Art von Vereinbarungen nur in günstigen Zeiten beliebt waren.

Nach I. F. G. Price (Principal Assistant Secretary to the Ministry of Labour[3]) betrug im Jahre 1925 die Zahl der Assoziationen, die die Versicherung derart verwalten, 149 mit einer Mitgliedschaft von über 1,100.000. Außer 22 von ihnen waren alle Trade Unions mit einer Mitgliedschaft von weit über 1,000.000.

Nach Gsell[4]) waren nach dem neuen Gesetz von 1920 bis zum Sommer 1923 von 241 Vereinigungen mit über 4,000.000 Mitgliedern Vereinbarungen getroffen worden.

[1]) A. a. O. S. 111.
[2]) Artikel 17.—1b.
[3]) Artikel 17.—6.
[4]) „Social Insurance" London 1926, S. 141.

Diese Zahlen beweisen, wie private Versicherungstätigkeit außergewöhnlichen Beanspruchungen nicht gewachsen ist.

Im übrigen ist zu sagen, daß diese parallelen Verwaltungen keineswegs die Kosten der Arbeitslosenversicherung an sich vermindern, da neben den staatlichen Arbeitsnachweisen in unrationeller Weise die Arbeitsnachweisorganisationen der selbstverwaltenden Vereinigungen bestehen — der Wert, den die Einrichtung hat, kann nur in der engen Zusammenarbeit mit diesen Assoziationen bestehen, die eine beträchtliche Erfahrung in Fragen der Erwerbslosenversorgung haben, und auch recht gut in der Lage sind, einem betrügerischen Verhalten der Versicherten zu begegnen.

Eine weitere Konzession an die Interessenten für private Versicherung ist die Möglichkeit des „Spezial Scheme".[1])

Es handelt sich hier um regelrechte Privatversicherungen, die von dem Arbeitsminister genehmigt oder aufgestellt werden dürfen, wenn er den Eindruck hat, daß in einem Gewerbe die private Arbeitslosenversicherung „vorteihafter ... als durch die allgemeinen Bestimmungen dieses (d. h. des Gesetzes von 1920) Gesetzes verwirklicht werden kann ..."[2])

Es findet ein völliger Ausschluß aus der nationalen Arbeitslosenversicherung statt:

> Wenn ein besonderer Plan besteht, brauchen die Arbeitnehmer, auf die der Plan Anwendung findet (vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Gesetzes) nicht auf Grund der allgemeinen Bestimmungen dieses Gesetzes versichert werden oder weiter versichert bleiben. Auch haben sie keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung."[3])

Der Staat schließt sich jedoch nicht völlig aus, insofern, als er Beiträge leistet. Es ist ... „.. dem mit der Durchführung des betrauten Organ jährlich aus den vom Parlamente zu bewilligenden Mitteln ein bestimmter Betrag zu zahlen."[4])

Die Beitragshöhe setzt der Minister (mit Zustimmung des Schatzamtes) fest. Sie lehnt sich an die Einnahmen und Ausgaben des privaten Versicherungsplanes an, darf jedoch nicht $^3/_{10}$ des Betrages übersteigen, den der Staat für die so versicherten Arbeitnehmer gezahlt hätte, wenn der Privatplan nicht bestanden haben würde.

Die ratio legis ist die, daß der Staat bei Privatversicherungen annehmen muß, daß es sich hier um Gewerbe handelt, die ein geringeres Erwerbslosigkeitsrisiko haben als andere, infolgedessen niedrigere Beiträge und höhere Unterstützungen zahlen können, während der Staat zwar mit einem größeren Risiko durch

---

[1]) Art. 18 des Gesetzes von 1929.
[2]) Art. 18—1 des Gesetzes von 1920.
[3]) Art. 18 des Gesetzes von 1920. Abs. —6.
[4]) Art. 18 des Gesetzes von 1920. Abs. —7.

das Ausscheiden jener besser gestellten Gruppen belastet ist, auf der anderen Seite aber aus der günstigeren Situation jener sonderversicherten Gewerbe Ersparnisse herleiten will.

Nach einer Verordnung vom Januar 1923 ist der Staatsbeitrag für Sonderversicherungen folgendermaßen geregelt.

Der Staat zahlt die geringeren Beiträge:

1. Ein Viertel der Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die nach den Bestimmungen der Sonderversicherung geleistet werden.

2. 30 Prozent des Betrages, den der Staat auf Grund der allgemeinen Versicherungsbedingungen mit Bezug auf die Personen, auf die sich die Sonderversicherung bezieht, zahlen würde, wenn diese nicht bestünde.[1])

Ein derartiger Plan kann aufgestellt werden von einem paritätischen Gewerberate (joint industrial council) oder einem Verband von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern. „Gewerbe" bedeutet nach dem Gesetze[2])

„. . . irgendwelche Kategorie oder Kategorien von Betrieben oder irgendwelche Kategorie oder Kategorien von Betrieben oder Unternehmungen in einem bestimmten Bezirk..."

Es ist also Sorge dafür getragen, daß wenigstens nur größere industrielle Komplexe, die einen nennenswerten Risikobereich umfaßen, dazu ermächtigt werden, damit nicht einzig die Gruppen mit exzeptionell guten Risiken die Belastung der übrigen vermehrend sich aus der Staatsversicherung entfernen.

Das paritätische Prinzip liegt nicht nur der Aufstellung des Planes, sondern auch der Verwaltung zugrunde:

Eine aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammengesetzte Kommission steht an der Spitze, zieht die Beiträge ein, verwaltet den Fond, zahlt die Unterstützungen aus.

Schließlich ist noch der „Ergänzungspläne" (Supplementary Scheme) Erwähnung zu tun.

Der Begriff der Ergänzung bedeutet, daß hier kein Ausschluß aus der Staatsversicherung beabsichtigt wird, sondern daß ein derartiger Plan neben den Bestimmungen der National Insurance Act sie eben ergänzend laufen soll. Diese Art von privater Sonderversicherung soll eben die Arbeitslosigkeit entschädigen die das Gesetz nicht deckt; — er gilt als Fürsorge

„. . während Zeiten der Arbeitslosigkeit, für die sie d. h. die Arbeitnehmer) keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben, oder gegen teilweise Arbeitslosigkeit, oder zur Gewährung einer Zulage an Versicherungspflichtige, die Arbeitslosenunterstützung beziehen . . ."[3])

---

[1]) Gsell a. a. O. S. 119. ff.
[2]) Art. — 18 Abs. 12. des Gesetzes von 1920.
[3]) Art. 20—1. des Gesetzes von 1920.

Die Bestimmungen sind im übrigen bei dem Ergänzungsschema grundsätzlich die gleichen wie beim Spezialschema, zedoch mit dem Unterschiede, daß für sie die Mittel ausschließlich von den Unternehmern aufgebracht werden.

Es existieren also 1920 vier Methoden der Versicherung:

1. Das allgemeine Schema der National Insurance Act.
2. Das Schema der Trade Unions und anderer privater Vereinigungen, die die Versicherung selbst verwalteten.
3. Die Spezial Scheme der dazu ermächtigten Gewerbezweige.
4. Die Supplementary Schemes.

Diese Privat-Schemas würden zweifellos eine beträchtlich größere Entwicklung genommen haben, wenn nicht die Weltkrisis, die 1920 einsetzte, derart abnorme Arbeitslosigkeit geschaffen hätte, daß die aufzuwendenden Mittel den Rahmen privater Möglichkeiten sprengten. So wurde denn durch Gesetz vom 1. Juli 1921 der Artikel 17 des Gesetzes von 1920 für die Zeitdauer der Verschuldung des Arbeitslosenfonds, (die eben durch jene außergewöhnliche Krisis eingetreten war) außer Kraft gesetzt, und durch ein weiteres Gesetz von 1924 wurde diese Frist auf ein Jahr nach Beendigung der Verschuldung des Fonds ausgedehnt.

Hatten bis zum 8. Juni 1921 Gewerbezweige Gesuche um Ermächtigung zur Errichtung von Sonderversicherungen eingereicht, so wurden sie durch jene Suspension nicht berührt. Nach Gsell[1]) kam dies nur zwei Gewerben zugute: dem Versicherungs- und dem Bankgewerbe. Diese beiden Zweige sind die einzigen, die jene obligatorischen Spezial-Schemas heute besitzen, während von den fakultativen Supplementary Schemes des Gesetzes nur ein Gewerbe, — die Zündholzindustrie — Gebrauch gemacht hat.

Diese geringe Bedeutung, die die Subsidäre Privatversicherung neben der National Insurance Act in Großbritannien heute hat, ist jedoch keineswegs auf eine Schwächung des Gedankens an sich zurückzuführen, sondern eben einfach auf die Krisis. Der Beweis dafür liegt darin, daß zur Zeit relativ normaler Erwerbslosigkeit, also 1920, als jenes Gesetz in Kraft trat, nicht weniger als 3—4 Millionen Arbeiter unter Spezial Schemes fielen.[2])

Die Kontrolle und der Versicherungsfall.

Wir wenden uns nun der Frage der Kontrolle bzw. ihrer Lösung im englischen Gesetze zu.

Es handelt sich hier um die Feststellung, ob ein versicherbares Arbeitslosigkeitsrisiko im Einzelfall überhaupt vorliegt, sodaß diese Problematik mit anderen, z. B. mit der, ob die Zurückweisung

[1]) A. a. O. S. 120 ff.

[2]) „Studies in employment and unemployment in countries other than the U S. Including discussions of various governemental measures prepared for the president unemloyment conf. Sept. 1921 by Ernest Greenwood american correspondent". — Manuskript des Internationalen Arbeitsamtes, Genf.

einer Beschäftigung in einer von Streik getroffenen Unternehmung, oder aber ob eine Arbeitslosigkeit, die durch Aussperrung verursacht ist, oder die Zurückweisung einer aus irgendeinem Grunde nicht „angemessenen" Beschäftigung Unterstützungsanspruch berechtigt, besser ob sie überhaupt Gegenstand einer genossenschaftlichen Arbeitslosenversicherung sein kann und darf, zusammenfällt.

Wir haben uns also einerseits mit der Frage, ob die formelle Kontrolle oder der Versicherungsfall vorliegt, und wie er in England vollzogen wird, zu beschäftigen, andererseits — und das ist wesentlich bedeutsamer — mit der, was in England unter dem Versicherungsfall verstanden ist. Zu erwähnen wäre auch die Kontrolle der Kontinuität der Arbeitslosigkeit. (Die erstere Form der Kontrolle könnte man als die des Ursprungs der Arbeitslosigkeit bezeichnen.)

Bezüglich der formellen Kontrolle ist zu sagen, daß hier schon das Gesetzt von 1911 das Arbeitsbuch eingeführt hat. Dies wird während der Beschäftigungsdauer vom Arbeitgeber aufbewahrt und bei Eintritt der Erwerbslosigkeit dem Arbeitsnachweis übergeben, der als kontrollierendes Organ funktioniert. Das Arbeitsbuch dient übrigens auch der Beitragsbezahlung, dergestalt, daß der Arbeitgeber sowohl seinen, als auch des Arbeitnehmers Beitrag durch Einklebung von Marken in das Arbeitsbuch entrichtet. Der Arbeitsnachweis setzt sich nun mit dem letzten Arbeitgeber des Erwerbslosen in Verbindung, um die nötigen Aufschlüsse darüber zu erhalten, ob der Versicherungsfall gegeben ist.

Überblicken wir die Beschränkungen des versicherbaren Risikos, die sowohl die Literatur als auch die internationale Arbeitslosengesetzgebung kennt, so finden wir im wesentlichen folgendes:

Alle in der Person der Arbeitslosen selbst gelegenen Ursachen der Arbeitslosigkeit schließen eine Einbeziehung des hiermit verbundenen Schadens in den Kreis des versicherbaren Risikos grundsätzlich aus. Dies gilt unbedingt und in allen Versicherungen der Welt für die Erwerbslosigkeit, die aus Ursachen herrührt, die den Arbeiter selbst nicht als vollwertiges Glied im sozialen Arbeitsprozesse dauernd erscheinen lassen, die im individuellen Wollen gelegenen: Trägheit, Leichtfertigkeit, Unzuverlässigkeit, oder die in der körperlichen Struktur gelegenen: akute, oder chronische Krankheit. Hier sind die Bedingtheiten, aus denen heraus Massenarbeitslosigkeit zum sozialen Problem wurde, so offensichtlich nicht gegeben, daß die Nichteinbezeihung dieser Fälle in den Kreis der Versicherungsfalles erscheint also

Als Grundvoraussetzung für Vorhandensein des Versicherungsfalles erfcheint also

1. die physische und materielle Fähigkeit zu arbeiten.
2. der Wille zur Arbeit.

So einfach diese Voraussetzungen nun erscheinen, so ergeben sich doch in ihrem Rahmen so bedeutsame Komplikationen, daß wir sie im wesentlichen wenigstens erwähnen müssen. Die Paragraphen eines Versicherungsgesetzes, die als letzte Instanz die Lösung der Problematik des „versicherbaren Risikos" für den Geltungsbereich einer Nation darstellen, erscheinen ja als Niederschlagergebnis aller Diskussionen, die im Rahmen eben dieser Nation in dieser Hinsicht geführt sind.

Es genügt also keineswegs, diese legislativen Formulierungen einfach zu zitieren, es muß vielmehr auch entwickelt werden, welches die Schwierigkeiten sind, die hier ihre Lösung gefunden haben.

Die Schwierigkeit liegt nun darin, daß unfreiwillige und versicherbare Arbeitslosigkeit keineswegs so unbedingt identisch ist, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.

Der Grundtyp der freiwilligen Arbeitslosigkeit ist der, daß der Arbeiter aus Gründen, die nicht im Willen oder Können des Arbeitgebers liegen, ohne Arbeit ist. Nun fragt sich, sind nun alle diese Fälle von der Versicherung auszuschließen?

Es erscheint dies höchst zweifelhaft in den Fällen in den der Arbeiter seinen Platz verlassen hat, weil der Arbeitgeber ihm gegenüber unbillig gehandelt hat. (Beleidigungen, allgemein durch die Schuld des Arbeitsgebers ungesunde und lebensgefährliche Arbeitsbedingungen, Unterbringungsverhältnisse usw.)

Ferner speziell ökonomische Gründe, die ebenfalls in der Person des Arbeitgebers gelegen sind, oder die Arbeit für den Arbeitnehmer nicht zumutbar (convenable) erscheinen lassen. (Arbeitsbedingungen, die der geistigen oder körperlichen Fähigkeit des Arbeiters nicht angespasst sind, ungenügend hohe Löhne, zu lange Arbeitsdauer, klimatisch schädigende Voraussetzungen usw.)

Hier wird unbedingt auch in der Zeit schwerster Massenarbeitslosigkeit eine Prüfung der Sachlage eintreten müssen. Ebensowenig wie man einem Verkäufer von Ware im eigentlichen Sinne des Wortes zumuten kann, sie zu einem Preise zu verkaufen, der absolut unter ihrem normalen Marktwert steht, darf man von dem Verkäufer „Ware" im gleichmäßigen Sinne des Wortes dem Arbeiter dies verlangen. Die organische Verknüpfung des Menschen mit der Arbeitskraft, die er verkauft, läßt es ferner völlig unbillig erscheinen, ihn durch Androhung eines Ausschlusses aus der Versicherung zu zwingen, zugleich mit seiner Gesundheit die Grundlagen diese Arbeitskraft zu gefährden.

Ebenfalls problematisch ist die Frage, ob eine im Wollen des Arbeiters gelegene Arbeitsverweigerung im Falle eines Streikes, ob also eine solidarische Arbeitsverweigerung dem versicherbaren Risiko entsprechen soll. Hiermit würde in logischer Verbindung die Frage entstehen, ob das gegenteilige Mittel im Arbeitskampfe: die „Aussperrung," die im Willen des Arbeitgebers gelegene, nicht aus

den gesamtökonomischen Daten sondern als Instrument im ökonomischen Machtkampf sich ergebende Gruppenarbeitslosigkeit, versicherbares Risiko sein soll.

Aussperrung bedeutet unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Streik eine Form der Arbeitslosigkeit bei der das Nicht-arbeitenwollen Ausdruck eines Kollektiv-Willens ist, in den der einzelne Arbeiter in eine Weise eingegliedert ist, die seiner eigenen Initiative wenig oder gar keinen Spielraum läßt. (Moralischer Druck durch die Organisation bzw. die Arbeitskollegen, der sich bis zu schwerer körperlicher Gefährdung steigern kann, zum mindesten schwere gesellschaftliche Nachteile nach Beendigung des Kampfes.)

Es erscheint also keineswegs klar, ob (abgesehen von der moralischen und physischen Arbeitsfähigkeit) sich die Begriffe ‚unfreiwillige" und „versicherbare" Arbeitslosigkeit decken, ebensowenig ob „freiwillige" Arbeitslosigkeit von vornherein Ausschließung aus der Versicherung begründen.

Wir haben uns nun zu fragen, wie in der englischen Arbeitslosenversicherung diese Probleme gelöst worden sind.

Wir legen hier als Ausgangspunkt das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 9. August 1920 zugrunde, da erst dieses Gesetz eine mit geringen Ausnahmen die Gesamtheit der Arbeiterschaft umfassende Kodifikationen darstellt.[1]) Voraussetzung für den Bezug von Unterstüzung sind hiernach (S. S. 7 ff.)

1. Nachweis, daß mindestens 12 Beiträge für den Versicherten bezahlt worden sind, — also Nachweis, daß die versicherungsmäßige Leistung für den Fond erfolgt ist, die Voraussetzung für die Gegenleistung ist.

2. Nachweis der Arbeitslosigkeit, fortlaufend vom Zeitpunkte der Antragsstellung an.

3. Arbeitsfähigkeit und Unmöglichkeit, eine angemessene Beschäftigung zu finden.

4. Nichterschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosenunterstützung.

5. Nachweis, daß der Versicherte einem Unterrichtskurs beigewohnt hat, wenn dies von ihm durch den Minister (durch eine von ihm im Einvernehmen mit dem Unterrichtsamt herausgegebene Verordnung) gefordert wurde.

Soweit die gesetzliche Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, um Versicherungsanspruch zu begründen.

Ausdrücklich wird ein Aufhören des Anspruches statuiert (§ 8), für den Fall, daß ein Arbeiter

„... seine Beschäftigung infolge einer durch eine gewerbliche Streitigkeit in der Fabrik, Werkstatt oder sonstigen Anlage, in der er beschäftigt war, verursachten Betriebseinstellung eingebüßt hat."

[1]) Deutsche Übersetzung des Internationalen Arbeitsamtes, Gesetzreihe 1920. — GB. 3.

Also kein Versicherungsanspruch bei Streik und Aussperrung.

Diese Bestimmung wird jedoch auf ein erträgliches Maß zurückgeführt durch die (in §. 7b) eingeführte Bestimmung, daß als freiwillig arbeitslos eine Person gelten solle, die ausgeschlagen hat

> „ein Angebot von Beschäftigung an einem Arbeitsplatz, der infolge einer durch eine gewerbliche Streitigkeit verursachten Betriebseinstellung freigeworden ist."

Der Arbeiter braucht also nicht oder kein „Gelber" zu werden, er wird nicht gezwungen, seinen Kameraden in den Rücken zu fallen, wenn er seinen Versicherungsanspruch nicht verlieren will. Wenn übrigens die Arbeitslosigkeit auf eine Arbeitsaussstellung zurückzuführen ist, die unmittelbar aus einem Streik sich ergibt, der in anderen Unternehmungen ausgebrochen ist (wie z. B. der Kohlenstreik von 1921), so bleibt Unterstützungsanspruch bestehen.

Diese Gesetzgebung von 1920 ist jedoch, in Art. 4 des Gesetzes von 1924 wesentlich abgeändert worden. Es ergab sich ja aus diesen Bestimmungen, daß Arbeiter, die weder direkt noch indirekt Veranlassung zu einem Streik oder einer Aussperrung gegeben haben, ihren Unterstützungsanspruch verlieren. Unter Umständen konnte also ein Arbeitsloser auch unter dem Versicherungsgesetz ebenso schlecht daran sein, wie vor Erliß desselben.

Es wurde daher 1924 bestimmt, daß ein Arbeiter unterstützungsberechtigt bleiben soll, wenn er nachweisen kann, daß er am Arbeitskonflikt unbeteiligt und desinteressiert ist. Von mindestens gleicher Bedeutung ist eine weitere Normierung desselben Gesetzartikels, die bestimmt, daß der Unterstützungsanspruch auch gegenüber Streikenden forbestehen soll, wenn nachgewiesen werden kann, daß die Streikursache auf einem Verschulden des Unternehmers begründet ist.

Dies Verschulden muß natürlich ein unstreitbares, juristisch faßbares sein. Es liegt vor, wenn der Unternehmer den Bestimmungen eines mit den Arbeitern geschlossenen Kollektivvertrages zuwiderhandelt. Diese Bestimmung bedeutet (was hier nur nebenbei bemerkt sein möge) eine gewaltige Stütze für die Institutionen des kollektiven Arbeitsvertrages überhaupt.

Schließlich sei zur Frage der Abgrenzung des Begriffes „versicherbares Risiko" im engl. Gesetze noch folgende Bestimmung zitiert:

> Wenn gleich der Arbeiter verpflichtet ist, alles zu tun, was in seiner Kraft liegt, um Arbeit zu finden, so darf seine Arbeitskraft doch nicht Gegenstand einer Ausnutzung der schlechten Arbeitsmarktlage durch den Unternehmer werden. Es soll, wenn wir uns eines Marx'schen Terminus bedienen wollen, nicht die „industrielle Reservearmee' zu einem Drucke der Löhne der aktiven Arbeiterarmee ausgenutzt werden.

Es bestimmt also das Gesetz von 1920 (Art. 7b und c), daß keine Person annehmen müsse:

„Ein Angebot von Beschäftigung in einem anderen Bezirke zu einem niedrigen Lohne und unter weniger günstigen Bedingungen, als er in seinem früheren Bezirke bekommen hat, oder ein Angebot von Beschäftigung in einem anderen Bezirk zu einem niedrigeren Lohn und unter weniger günstigen Bedingungen als denjenigen, die in dem Bezirk auf Grund einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber -und Arbeitnehmerverbänden allgemein beobachtet, oder in Ermangelung einer solchen Vereinbarung seitens anständiger Arbeitgeber allgemein anerkannt werden.

Wir haben diesen Abschnitt zitiert, weil er in anschaulicher Weise das Bestreben des Gesetzgebers zeigt, jeden Druck zu eliminieren, der durch die Versicherungsgesetzgebung auf das Bestreben des Arbeiters, seine Arbeitskraft optimal zu verwerten, ausgeübt werden könnte. Interessant sind auch die Formulierungen „allgemein beobachtet", und „anständiger Arbeitgeber." Es kommt hier der „common sense" als Grundlage englischen Rechtes zum Ausdruck.

Wir wollen uns nun fragen, wie diese Arbeitslosenversicherung als fundamental bedeutsame Abgrenzung des versicherbaren Risikos in der großbritannischen Gesetzgebung zu beurteilen ist.

Wir finden in der englischen Regelung eine äußerst sorgfältige Abwägung aller Interessen und Imponderabilien die in der heiklen Frage der Arbeitslosigkeit auf Grund von Wirtschaftskämpfen zu berücksichtigen sind.

Die Arbeitslosigkeit ist eine Erscheinung, die aus dem Ganzen der sozialen Oekonomik hervorgehend als außer dem Machtbereich des einzelnen stehend erscheinen muß, um eine Versicherung in hier mehrfachem ausgeführten Sinne als genossenschaftliche Leistung der Gemeinschaft für die Gemeinschaft zu rechtfertigen.

Dies schließt aus, daß aus dem Fond, der (besonders wenn er aus solchen Beiträgen zusammengebracht ist, die für die Gesamtheit der beteiligten Industrien und Arbeiter einheitlich normiert sind), aus Opfern der Gesamtheit begründet wurde, Sonderinteressen gestützt werden.

Im Rahmen der gegebenen Wirtschaftsordnung stellen die Streikziele Sonderinteressen dar. Es erscheint daher absolut unmöglich, Arbeitslosigkeit infolge Streiks und Aussperrung als Notstand zu beichnen, für den die Nation eintreten muß.

Die Frage, ob der Streik bzw. die Aussperrung an sich berechtigt, ob eine von beiden Parteien a priori im Unrecht ist oder nicht, wird hiedurch nicht berührt. Es handelt sich ja um eine Frage der Sozialpolitik, also um die nach einer in sittlicher und zweckmäßi-

ger Hinsicht möglichst günstigen Eingliederung des Einzelnen in die Wirtschaftsgemeinschaft, nicht um ihre Umgestaltung.

Dies ist Sache der sozialen Evolution oder Revolution.

Dieser Charakter der Sozialpolitik und somit auch ihres integrierenden Bestandteils, der Sozialversicherung verbietet, daß sie Maßnahmen treffe, die in dem Kampfe der (von ihr nicht zu wertenden Interessen irgend eine Partei begünstigen.

Da nun jede Hilfe, die einem im Kampfe um seine ökonomische Position stehenden gewährt wird, eine Stärkung eben dieser Position bedeutet, muß, wenn anders Sozialpolitik eine Sache des ganzen Volkes bleiben soll, darauf geachtet werden, daß die (aus Solidarmittel aufgebrachten Gelder) der sozialen Versicherungsfonds nicht die gegebenen Machtverhältnisse entscheidend beeinflussen.

Dies wäre nun ganz besonders unhaltbar, wenn die Mittel, die dies bewirken, zum großen Teil aus der Tasche derjenigen fließen würden, zu deren Ungunsten die Beeinflussung geschieht.

Bei Streik und Aussperrung handelt es sich nun darum, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Macht, die ihr Anteil an der Kooperation ihnen gewährt, zum Nachteil des anderen Teiles sich einzusetzen bemühen. Unsere Wirtschaftsordnung hält diesen Machteinsatz nun einmal für gerechtfertigt, und die Sozailpolitik darf daher seine Auswirkung nicht beeinträchtigen.

Die englische Arbeitslosenversicherung hat nun eine Regelung getroffen, die auch auf dieser gedanklichen Basis durchaus zu rechtfertigen ist.

Beweist der Arbeiter, daß seine Arbeitslosigkeit zwar das Ergebnis des Wirtschaftskampfes ist, daß er selbst jedoch nicht Interessent, nicht Mitkämpfer ist, bzw. sein will, so entfällt die Voraussetzung, ihm die Unterstützung während der Kampfdauer zu entziehen. Unter diesen Umständen kann Streik- und Aussperrungsarbeitslosigkeit ebenso wie die konjunkturelle Arbeitslosigkeit als Wirkung von Umständen betrachtet werden, die in der Struktur der Oekonomik gelegen, gemeinsam in der vorgehend[1]) begründeten Art sozialpolitisch zu werten sind.

Gegen diese Lösung spricht jedoch verschiedenes.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Manipulationen vorgenommen werden, um einerseits das Zustandekommen des Streiks nicht zu vereiteln, andererseits aber auch möglichst viele Streikende als unbeteiligt erscheinen zu lassen. Die Beweiserhebungen werden sich auf jeden Fall schwierig und kostspielig gestalten.

Ferner halten wir die von den Gewerkschaften eingenommene Stellungnahme nicht für unbegründet, daß, da die Mitgliedschaft einer Gewerkschaft, die den Streik zuwege brachte bzw. unterstützte, als Beweis der Teilnahme und des Interesses gelten dürfte,

---

[1]) Gsell, Seite 44 ff.

hier gleichsam eine Prämie für alle Nichtorganisierten ausgesetzt wird, da ihnen der geforderte Beweis quasi erleichtert wird. Die Bestimmungen kann sich so als unerwünschte Schwächung des Organisationsgedankens auswirken.

Der Kohlenarbeiterstreik zeigte die beträchtliche Bedeutung, die diese Bestimmung haben kann.

Der oben dargestellten Bestimmung, nach der kein Arbeiter gezwungen werden kann, sich unter das erkämpfte Lohnniveau durch die Arbeitslosigkeit herunterdrücken zu lassen, steht die implicite in den zitierten Paragraphen enthaltene Bestimmung gegenüber, daß (wenn die angebotene Stellung unter normalen Arbeitsbedingungen steht) in ganz England Arbeit angenommen werden muß.

Die Bestimmung des Arbeitsnachweisgesetzes von 1909, nach dem den Arbeitern von den Arbeitsnachweisbüros die Reisekosten vorgeschossen werden können, bedeutet demgegenüber keine wesentliche Milderung der hier enthaltenen Härte.

Andererseits ist zuzugeben, daß die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit zu beendigen, hierdurch gefördert wird, es sei denn, daß die Krisis über die örtliche Ausdehnung hinaus die ganze Volkswirtschaft umfaßt. Dann kommt aber ein Domizilwechsel auch nicht in Frage.

Eine heikle Frage ist die, ob man die Fortexistenz des Arbeitslosen als vollberechtigten Staatsbürgers, d. h. eines solchen, der Anspruch auf Unterstützung für die Dauer der Arbeitslosigkeit hat, von der Aussage des letzten Arbeitgebers — an den sich ja der Arbeitsnachweis im Unterstützungsfall zuerst wendet — abhängig machen soll.

Dies ist nämlich insofern der Fall, als der Arbeitgeber vorläufig entscheidende Aussage darüber zu machen hat, ob die Arbeitslosigkeit selbstverschuldet (Entlassung wegen schlechtem Betragen, grundloser Austritt aus Leichtsinn) war oder nicht.

Die Subjektivität einer solchen Entscheidung, die Willkür, die hier unterlaufen kann, liegt auf der Hand. Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, daß es für unlautere Elemente in der Arbeiterschaft eine Prämie auf unbilliges Verhalten gegenüber dem Arbeitgeber bedeuten würde, wenn sie — gedeckt durch die Garantie der Unterstützung — die Erhaltung ihrer Beschäftigung nicht mehr von pflichttreuer Arbeitsleistung abhängig sähen. Es könnte hier leicht die Möglichkeit eines durch die Sozialversicherung ermöglichten Druckes entstehen, der sich umgekehrt gestalten würde als der, durch das Gesetz vermiedene, den der Arbeitgeber auf den Arbeiter bei Arbeitslosigkeit ausüben könnte (nämlich den, Arbeit unter ausbeuterischen Bedingungen annehmen zu müssen).

Es bedeutet die oben erwähnte Unbedingtheit der Unterstützungsgewährung für den Arbeiter eventuell die Möglichkeit,

sich berechtigten Forderungen des Arbeitgebers, die ihm nicht genehm sind, zu widersetzen, und zwar auf Kosten der Allgemeinheit besonders aber des Arbeitgebers selbst.

Die so fein beide Interessen abwägende englische Gesetzgebung hat schon 1911 folgendes Kompromiß getroffen:

Ist die Arbeitslosigkeit „selbstverschuldet," so verliert der Arbeiter die Versicherungsleistung nicht vollständig, sondern man sucht die korrekte Einhaltung der Arbeitsbedingungen dadurch zu erzielen, daß man ihm die Unterstützung für die Dauer von 6 Wochen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit nicht gewährt. Dann setzen aber die regulären Bezüge wieder ein. 1920 ging man noch weiter: Man staffelte die Entzugszeit von 1 bis 6 Wochen um so eine Anpassung an die Sonderlage des einzelnen Falles zu ermöglichen.

Sonstige Bestimmungen.

Haben wir nun die wesentlichsten und charakteristischsten Abgrenzungen des Versicherungsfalles in der englischen Arbeitslosengesetzgebung behandelt, so haben wir nun noch folgendes nachzutragen:

Während es für die Finanzierung der Privatversicherung unerläßlich ist, daß zwischen Eintritt in die Versicherung und Inkrafttreten des Versicherungsanspruches eine Anwartschaftszeit liege, damit nicht der Versicherte unmittelbar vor Eintritt des Schadenfalles eintrete, und so die Möglichkeit eine Prämienreserve anzuhäufen geschwächt werde, ist dieses Argument bei einer staatlich-obligatorischen Versicherung an sich deshalb nicht haltbar, weil zwecks Erzielung eines gesunden Risikoausgleiches hier ja die Gesamtheit aller Gefährdeten zwangsläufig versichert ist.

Als die Arbeitslosenversicherung in England begann, hatte man die Absicht, einen Fond anzusammeln, und begann mit der Auszahlung der Versicherungsleistungen erst am 15. Januar 1913, während die Beitragspflicht schon am 15. Juli 1912 begann.

Die 26-wöchige Anwartszeit behielt man aus dem erwähnten Grunde auch für die später Beitredenden aufrecht.

1914 betrug die Anwartschaftszeit 10 Wochen. 1920 hatte man die Absicht, sie zu verlängern und zwar auf 12 Wochen. Als die Arbeitslosigkeit rapid zunahm, war man aber zu der Regelung gezwungen, daß jeder, der seit 31. Dezember 1919 mindestens 10 Wochen oder seit dem 4. Juli 1920 mindestens 4 Wochen in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung tätig war, einfach so behandelt wurde, als ob er 4 Wochenbeiträge geleistet hätte. (Dies galt nicht für die später zu behandelnde zusätzliche Arbeitslosenfürsorge).

Nach dem Gesetz vom 1. August 1924 (§ 3) mußten für einen Versicherten seit Beginn des ersten der zwei im laufenden — indi-

viduellen — Versicherungsjahr (dies wurde durch dieses Gesetz eingeführt) vorangehenden offiziellen Versicherungsjahre mindestens 30 Beiträge geleistet worden sein, damit er Anspruch auf Unterstützung habe.

Dieser Versuch, zum Prinzip der Versicherungsfinanzierung (im Sinne eines Ausgleiches zwischen Beiträgen und Leistungen) zurückzukehren, war jedoch nicht von Erfolg begleitet. Die Anwendung der Besimmung wurde Anfangs bis zum 1. Oktober 1925, dann bis zum 30. Juli 1927, dann bis zum 31. Dezember 1927, schließlich bis zum 1. Januar 1929 hinausgeschoben.

Auf die Rolle, die die Entscheidung des Arbeitsministers in diesem Falle spielt, wird noch einzugehen sein.

Wir sehen in diesen Bestimmungen, wie die Arbeitslosenversicherung in der Feuerprobe, die sie in einer katastrophalen Krisis zu bestehen hat, vom Prinzip der reinen Versicherung abzugehen gezwungen wird, und unter Verzicht auf das Aequivalenzprinzip zur solidarischen Genossenschaftsorganisation wird, in der die Stärkeren den Schwächeren zu helfen verpflichtet sind.

Ebenfalls eine Frage, die den Ausgleich des Wünschenswerten mit dem Möglichen betrifft, ist die der Karenzzeit.

Auch dann, wenn alle Voraussetzungen dafür gegeben sind, daß ein Mitglied der Versicherungsgenossenschaft den ihm zustehenden Anspruch geltend machen darf, kann es aus verschiedenen Gründen nicht sofort dessen teilhaftig werden, sondern es muß — abgesehen vor der Frage, ob aus den Beiträgen der Versicherten ein ausreichender Fond angesammelt wurde oder nicht — zwischen Eintritt der Arbeitslosigkeit und Auszahlung der ersten Unterstützung noch eine Frist, die sogenannte „Karenzzeit" eingelegt werden.

Würden bei kurzer Arbeitslosigkeit Leistungen ausbezahlt werden, so würde das in Anbetracht der unabweisbaren notwendigen Formalien, die jeder einzelne Fall erfordert, einen Aufwand von Verwaltungskosten bedingen, der in keinem Verhältnis zur gewährten Unterstützung stünde.

Ferner muß dem Verwaltungsorgan die notwendige Zeit zur Durchführung der sorgfältigen Kontrolle gewährt werden, um die Frage, ob der Versicherungsfall gegeben ist, klären zu können. Dies muß eben während der Karenzzeit geschehen. Schließlich soll der Arbeiter dazu erzogen werden, durch Rücklage von kleinen Sparbeiträgen für die ersten Tage der Arbeitslosigkeit sich selbst zu helfen.

Die Karenzzeit schwankte folgendermaßen. Sie betrug:

1911 . . . . . 6 Tage
1920 . . . . . 3 Tage
1921 . . . . . 6 Tage
1924 . . . . . 3 Tage
1925 . . . . . 6 Tage

Die krisenmäßige Arbeitslosenversicherung, ihre Bedeutung und Würdigung.

Für die Gelegenheitsarbeiter mußte eine Sonderregelung getroffen werden, um sie nicht für alle die Fälle von der Versicherung auszuschließen, in denen sie weniger als 6 Tage arbeitslos waren. Es geschah dies 1923[1]) durch folgende Bestimmung:

„Je drei Arbeitslosigkeitstage, gleichviel, ob sie aufeinanderfolgen oder nicht, innerhalb eines Zeitraumes von sechs aufeinanderfolgenden Tagen gelten als ununterbrochene Arbeitslosigkeitsperiode; je zwei derartige ununterbrochene Perioden, die durch einen Zeitraum von weniger als drei Wochen getrennt sind, gelten als eine ununterbrochene Arbeitslosigkeitsperiode."

Für „Kurzarbeiter," also für solche, die während einer Krise infolge geringer Beschäftigung des Unternehmer nicht während des Normalarbeitstages, sondern nur kürzere Zeit arbeiten können, daher auch geringeren Lohn erhalten, sorgt das Grundgesetz bis in seine neuesten Abwandlungen nicht. Es ist Sache der noch zu behandelnden Sonder- und Ergänzungsversicherungen, jener interessanten Strukturelemente der englischen Arbeitslosenversicherung für diese Fälle Sorge zu tragen.

Die Aenderungen, die an dem von uns skizzierten Gebäude der englischen Arbeitslosenversicherung geschaffen wurden, sind Projektionen der gewaltigen und weltgeschichtlich einzig dastehenden Arbeitslosigkeitskrisis 1920—1923. Sie bedeuten keine Aenderung im legislativen Grundgedanken, sondern sind eben nur als eine Anpassung der Organisation an die aktuellen Notwendigkeiten zu verstehen.

In Kürze zusammengefaßt wurden folgende Aenderungen getroffen:

Im Jahre 1921 wurden drei Gesetze geschaffen.

Die erste Unemployment Insurance Act 1911 erhöhte §§ und[1]) Versicherungsleistungen und Beiträge in einem uns hier grundsätzlich nicht interessierenden Umfange. Ferner wurden die Bedingungen für den Bezug von Unterstützungen erleichtert.

Der starke finanzielle Druck, der infolge der Massenarbeitslosigkeit[2]) auf der englischen Arbeitslosenversicherung lag, ließ be-

[1]) Unemployment Insurance Act 1923. (§ 5.)

[2]) Es waren in Großbritannien (ohne Irland) auf den Arbeitsnachweisstellen als beschäftigungslos eingetragen:

Am	6. Januar 1921	. . . . .	1 010 021	Personen
bis	4. Februar	„	1 329 130	„
bis	4. März	„	1 509 029	„
am	3. Juni	„	2 580 529	„
Ende	Juli	„ unter . . .	2 000 000	„
„	Sept.	„ „	1 500 000	„
am	10. Januar 1922	über	2 000 000	„

„The Ministry of Labour Gazette, Okt. 1924. S. 352."

fürchten, daß sie bald zahlungsunfähig werde. Es wurde deshalb in dem gleichen Gesetze das Schatzamt ermächtigt, dem Versicherungsfond Darlehen in einer Höhe bis zu 10 Millionen Pfund zu gewähren, eine Grenze, die später bis auf 30 Millionen Pfund erhöht wurde. Diese Darlehen waren verzinslich, und die hierfür aufzubringenden Lasten ruhten im weiteren Verlaufe auf dem Fond.

Die zweite Unemployment Insurance Act von 1921 setzte die Versicherungsleistungen herunter und erhöhte die Beiträge.

Diese Maßnahme, die die finanzielle Beanspruchung der Versicherung illustriert, tritt an Bedeutsamkeit weit zurück hinter folgender:

Es wurden im gleichen Gesetze die sogenannten „uncovanted benefits" eingeführt. Es sind dies Geldleistungen des Fonds, die man nicht mehr als Versicherungsleistungen, sondern als reine Unterstützungen ansprechen muß.

Die staatliche Arbeitslosenversicherung hatte mit 4 Prozent Arbeitslosigkeit auch noch in dem Gesetz von 1920 gerechnet, d. h. mit der Normalarbeitslosigkeit, die bereits vor dem Kriege bestanden hatte. Seit 1920 betrug der Prozentsatz jedoch 12,1 bis 19,7 für Vollarbeitslose, bis 22 Prozent einschließlich der Teilarbeitslosen.[1])

Nach Schätzung des Vorsitzenden Mr. Arthur Hayday der fünften Session der vom Völkerbund organisierten und (in der London School of Economics) im November 1925 abgehaltenen Konferenz[2]) betrug die Zahl der März 1921 bis zum Datum der Konferenz periodisch arbeitslos gewesenen mehr als fünf Millionen Menschen.

Diese Zahl läßt uns erkennen, warum der Gedanke, daß die Versicherung gesetzlich finanzieren sollte, nicht aufrecht zu erhalten gewesen ist. Man mußte daher zu jenen Zusatzunterstützungen greifen, die darin bestanden, daß auf ein besonderes Gesuch auch denen Unterstützungen gezahlt wurden, die an und für sich den Versicherungsbedingungen nicht entsprochen hatten (bei denen die Unterstützungsfrist abgelaufen war bzw. die nicht die erforderliche Anzahl von Beiträgen entrichtet hatten).

Die Entscheidung über die Gesuche hatte der Arbeitsminister bzw. die lokalen Hilfsorgane, deren er sich bediente, und auf die wir noch bei der Darstellung der Versicherungsverwaltung zurückzukommen haben werden.

Diese quasi als Vorschuß für die Beiträge gezahlten Unterstützungen (sie heißen bis 1924 „uncovenanted," dann „extended" zur Unterscheidung von den Grundunterstützungen, den „stan-

[1]) Le Probléme du Chomage en Grande-Bretagne, ses Aspects Nationaux et Internationaux, Genéve 1924. S. 106. (Bureau International du Travail).

[2]) Sozial Insurance London 1926, S. 129.

dard benefits" die genau die Relation zu den Beiträgen ausgekehrt hatten) wurden in der National Insurance Act von 1924 auf Grund eines Rechtsanspruches zahlbar, während ihre Genehmigung bis dahin ganz in dem Belieben der Instanzen gestanden hatte. Voraussetzung war allerdings, daß der Bewerber für „extended benefits" in einem der Versicherung unterliegenden Geschäftszweig beschäftigt und daß er in normalen Zeiten fähig war, seine Berufsarbeit zu leisten, schließlich, daß er ein gewisses Quantum Arbeit in den letzten zwei Jahren geleistet, und daß er jede Anstrengung gemacht hatte, um Arbeit zu bekommen. Der Nachweis dieser Punkte dient offenbar als Ersatz für die Beitragszahlungen, die jene Tatbestände ohne weiteres als gegeben annehmen lassen.

Diese Bedingungen lassen erkennen, daß man die Suspension von der erfolgten Beitragszahlung nur als Konzession an die gegenwärtige Notlage ansah und im übrigen die Prinzipien der Versicherung zu wahren suchte.

Während bis 1924 der Arbeitsminister nur dann derartige Gesuche genehmigte, wenn dies im öffentlichen Interesse lag (expedient in the public interest), errichtete das Gesetz von 1924[1]) das Prinzip eines unter normativer Bedingtheit stehenden Rechtsanspruches. Bis zu diesem Datum hatte der Arbeitsminister bestimmte Klassen von Bittstellern[2]) prinzipiell von der Genehmigung ausgeschlossen. (Auch diese Bestimmung fiel 1924.)

Diese Konzession an die ausserordentliche Notlage hatte jedoch keine lange Dauer.

Bereits am 7. August 1925 wurde wiederum (im Rahmen der am 20. August desselben Jahres in Kraft tretenden Unemployment Insurance Act) die Zahlung von „extended benefits" von der Genehmigung des Ministers abhängig gemacht, und auch jene bestimmte Klassen aufschließende Verwaltungsübung trat wieder in Kraft. In dieser Fassung gilt die Bestimmung noch heute. Hand in Hand damit ging die Verlängerung der Wartezeit (wodurch eine Herabsetzung der Beiträge möglich wurde). Die Ersparnis, die durch diese beiden verschärften Novellen erzielt wurde, schätzte man auf nicht weniger als 6,500.000 Pfund.[3])

Es sind also in das System der englischen Arbeitslosenversicherung Elemente von Unterstützung eingebaut. Keineswegs sind also damit die Grundgedanken des Versicherungssystems selbst erschüt-

---

[1]) Ebenfalls im Jahre 1924 wurden erhöhte Unterstützungen bei vorhandenen Familienlasten gezahlt.

[2]) a) Alleinstehende junge Männer oder Frauen bei Eltern oder Verwandten, die sie während der Arbeitslosigkeit unterstützen können;
b) Verheiratete Ftauen, die mit ihrem Ehemann leben, der sie erhalten kann, wenn dieser Arbeit hat;
c) Kurzarbeitr, die die Hälfte oder mehr ihres Normallohnes verdienen, schließlich gewisse Gruppen von Ausländern.

[3]) Social Insurance, S. 143.

tert, da durch die Abhängigkeit der Auszahlung jener Beiträge von der speziellen Genehmigung des Ministers und ihre Beschränkung auf die wirklich Notleidenden (siehe die ausgeschlossenen Gruppen) der außergewöhnliche Charakter dieser Leistungen ohne Gegenleistung scharf betont wird. In diesem Zusammenhang ist noch besonders auf das Fehlen des Rechtsanspruches und die oben[1]) angeführten besonderen Voraussetzungen hinzuweisen.

Nichtsdestoweniger war das Verhältnis zwischen Beziehern von standard benefits und extended benefits folgendes:

Im Mai 1925 bezogen 52,4 Prozent standard benefits, 47,6 Prozent extended benefits.[2]) Nach Philipps[3]) fiel 1923 sogar mehr als die Hälfte aller Zahlungen auf Versicherungsleistung ohne Rechtsanspruch.

Wir können jedoch auch in diesem Verhältnis zwischen Versicherung und Unterstützung, so ungünstig es für erstere sein mag, nichts anderes erkennen, als die Tatsache, daß der reißende Strom der Arbeitslosigkeit das Schema der Versicherung über seine Ufer treten läßt. Alle von uns ausgeführten Umstände und Voraussätzungen, unter denen dies geschieht, lassen deutlich die Absicht erkennen, es nach Rückkehr normaler bzw. relativ normaler gesamtökonomischer Voraussetzungen wieder auf den Rahmen der eigentlichen Versicherung zu beschränken.

Daß im übrigen der Minister keineswegs leicht bereit war, Unterstützung statt Versicherungsleistung zu gewähren, geht daraus hervor, daß[4]) vom März 1921 bis zum 12. Oktober 1925 nicht weniger als 1,972.259 Gesuche (um Gewährung von uncovenanted und extended benefits) vom Minister abgelehnt wurden. Wir können nicht sagen, wieviel von diesen Ablehnungen auf Grundunterstützung fällt, ebensowenig wissen wir, wieviele von jenen abgelehnten Gesuchen von der gleichen Person wiederholt wurden. Jedenfalls spricht aus jener Zahl eine scharfe Auffassung vom Prinzip der Versicherung.

Wenn aber nun das Ausmaß in dem auf der Basis des nationalen Versicherungsgesetzes und in dem auf Grund jener außerordentlichen Bestimmungen Unterstützungen gewährt werden, die sich die Wage halten, wenn Ordinarium und Extraordinarium der Erwerblosenhilfe gleiche Bedeutung angenommen haben, so könnte doch der Gedanke naheliegen, beide zu verschmelzen, umsomehr als bis zum jüngsten Datum das Extraordinarium fortbesteht und nach wie vor gewaltige Beträge verschlingt.

Es hat auch nicht an Stimmen gefehlt, die eine Uebertragung des Unterstützungsfonds auf den Versicherungsfond forderten. So

---

[1]) Seite 86.

[2]) Social Insurance, Ausführung von Mr. Price, Pricipal Assistant Secretary to the Ministry of Labour. S. 137.

[3]) Report on National Unemployment Insurance to July 1923. S. 12.

[4]) Mr. Arthur Hayday, — Social Insurance, S. 128.

Cohen[1]), der das Extended-benefits-System geradezu als „leichtfertig" und „nichtwürdig" bezeichnet. Dieses abfällige Urteil begründet er damit, daß zur Finanzierung der erweiterten Unterstützung die Versicherten vermehrte Beiträge zahlen müßten, um jene außergewöhnliche Verlängerung der Unterstützungsperiode zu ermöglichen, was den Charakter von „Steuern" insofern trüge, als hier die Allgemeinheit Sonderlasten auf sich nehmen müsse, um die Staatsaufgabe der Unterstützung von Krisenarbeitslosen zu bewältigen.

Er fordert, daß man solche Lasten der Arbeiterklasse durch ein Spezialgesetz auferlegen, nicht aber „hinterlistig" derartige Verfügungen in ein Arbeitslosenversicherungssystem „einschmuggeln" solle.

Demgegenüber bezeichnet Dr. Macnamara[2]) im Rahmen der gleichen Diskussion die Zusatzunterstützung als „bewundernswerte" und „zweckmäßige" Maßnahme. Ohne sie wäre das Arbeitslosenversicherungsgesetz nur eine „grausame Ironie für die große Masse" gewesen, da viele, als die Massenarbeitslosigkeit ausbrach, noch nicht an der staatlichen Versicherung bezugsberechtigt gewesen wären.[3])

Unserer Meinung nach ist das englische System der Trennung der Versicherung mit Rechtsanspruch und Versicherung ohne Rechtsanspruch durchaus zu billigen.

Soll eine staatlich-obligatorische Sozialversicherung lebensfähig sein, soll sie der Arbeiterklasse einerseits eine dauernde Sicherheit für laufende Bezüge im Falle der Arbeitslosigkeit gewähren, andererseits aber auch in ihnen das Gefühl der berechtigten Inanspruchnahme von Mitteln, die sie auf dem Wege der Selbsthilfe geleistet haben, aufrechterhalten, so muß sie auf der Grundlage eines gesunden Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung aufbauen. Wenn nun der Umfang, in dem Unterstützungen gezahlt werden müssen, sich ausdehnt, weil die Arbeitslosigkeit unvorhergesehene Dimensionen annimmt, so muß immer auf der Basis der Auffassung, die wir von der Arbeitslosenversicherung entwickeln, folgendes erwogen werden:

Ist die Veränderung eine dauernde, so ist die nationale Last der Erwerbslosigkeit größer geworden, und es muß nachdem das Uebergangsstadium irgendwie überwunden wurde, der vermehrten Last eine erhöhte Beitragszahlung, die nach denselben Prinzi-

---

[1]) Le Problem du Chômage en Grand-Bretagne. Ses Aspects Nationaux et Internationaux, Genéve 1924. (Bureau International du Travail).

[2]) A. a. O. S. 138.

[3]) Le Problem du Chômage en Grande-Bretagne. Ses Aspects Nationaux et Internationaux, Genéve 1924. (Bureau International du Travail) S. 143. Notstandsarbeiten, die aus Versicherungsmitteln bezahlt wurden, gab es in England nicht. Die Regierung bewilligte ab 1920 aus Steuergeldern Beiträge an Behörden und private Unternehmungen zur Ausführung von Arbeiten, die im öff. Interesse lagen.

pien wie bisher zu leisten wäre, entsprechen. Das Gebäude der Versicherung muß dann einfach erweitert werden.

Nimmt man dagegen an, daß die vermehrte Erwerbslosigkeit vorübergehenden Charakter trägt, so glaubt man mit Sicherheit erwarten zu können, daß der Prozentsatz der Arbeitslosigkeit, der Kalkulationsbasis für die Versicherung gewesen ist, wieder erreicht werden wird, so ist jener Weg unzweckmäßig, und es hat unter Aufrechterhaltung der ursprünglichen gesetzlichen Bestimmungen eine Ergänzungsorganisation in die Bresche zu springen die mit Mitteln, welche wenn es sein muß (entsprechend der außerordentlichen Notlage), aus außerordentlichen Mitteln fließen, hilft, bis die Krisis überwunden ist.

In diesem Falle ist eine Trennung der Hauptversicherung von jener zusätzlichen, Unterstützungscharakter tragenden Versicherung unerläßlich notwendig, wenn nicht der Versicherungsgedanke überhaupt verlassen werden, wenn nicht der ausserordentliche Notstand, der zu einem ergänzenden Unterstützungssystem zwang, das ganze Gebäude der Versicherung zu einem Fürsorgesystem degradieren soll.

Im übrigen ist bei einer Verschmelzung beider Teile ja auch nicht die Möglichkeit gegeben, nachzuprüfen, ob und wieweit die Grundversicherung einem in normalen Grenzen berechenbaren Ansturm gewachsen war. (Wobei der Begriff des Normalen durch die immer mehr im Ausbau begriffene Arbeitslosenstatistik zu ermitteln wäre.)

England hat jene Trennung in der geschilderten Weise vollzogen, wobei noch nachzutragen wäre, daß die Bezieher von „extended benefits" sowohl ungünstigeren Bedingungen in Bezug auf die Revisionsmöglichkeit unterliegen, als auch zur Leistung von Arbeit jeder Art herangezogen werden können, wenn eine Stelle frei ist.

England betrachtet das übergroße Maß von Arbeitslosigkeit unter dem es im Zeichen der Weltkrisis leidet, eben auch sozialpolitisch als einen Zustand, der durch die ökonomische Kraft der Nation in absehbarer Zeit überwunden werden wird.

Die Grundzüge der allgemeinen Versicherungsoragnisation.

Wir haben nunmehr die verwaltungsmäßigen Grundlagen der englischen Arbeitslosenversicherung, soweit sie uns für unser Thema wesentlich erscheinen, zu behandeln.[1])

Während die Arbeitslosenversicherung bis 1917 dem Board of Trade unterstand, gehört sie von diesem Datum zum Ressort des Employment and Insurance Departement, Ministry of Labour an.

[1]) L'Assuranco-Chômage, Etude de législation comparée, Genéve 1925. (Bureau Iternational du Travail.) S. 106.

Die entscheidenden Exekutivorgane sind die Employment Exchanges und ihre Zweigniederlassungen.

1923 waren es 385 Hauptstellen, mehr als 780 Nebenstellen, die in 7 Bezirke eingeteilt waren.

Träger der staatlichen Kompetenzen sind hier die Insurance Officiers. Sie haben die Entscheidung über den Versicherungsfall in erster Instanz.

Ihnen zur Seite stehen seit 1917 die sogenannten „Lochl Employment Comittees". Es handelt sich hier um Organisationen, die aus 12—40 Mitgliedern bestehen, die paritätisch zusammengesetzt von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gebildet werden. Ihr Vorsitzender, ein mit den örtlichen Verhältnissen vertrauter neutraler Mann, wird vom Minister ernannt.

Sie sind wertvolle Organe der Selbstverwaltung, und sind dazu bestimmt, das staatliche autoritäre der Entscheidung über die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung dadurch abzuschwächen, daß sie, durch das Medium der von den Organisationen gewählten Mitglieder jener Komitees, die Beteiligten mitentscheiden lassen. Diese Organisationen haben beratende Stellung, ihr Spruch fällt jedoch entscheidend ins Gewicht.

Jeder Versicherte erhält ein Arbeitslosenbuch (unemployment book), dieses Büchlein dient sowohl als Ausweis für den Versicherten selbst als auch als Kontrolle für die Leistung der Beiträge. Diese werden durch Einkleben von Arbeitslosenversicherungsmarken (unemployment insurance stamps) bezahlt, die auf den Postämtern erhältlich sind.

Tritt der Versicherungsfall ein, so hat der Arbeitnehmer sein Büchlein, das er solange er Arbeit hatte, seinem Arbeitgeber zur Aufbewahrung einzuliefern hatte, der Arbeitsnachweisstelle zugleich mit dem Gesuch um Erwerbslosenunterstützung einzureichen. Nun erfolgt die Kontrolle, die sich sowohl auf das Vorliegen des Unterstützungsfalls im allgemeinen, als auch auf die Fortdauer der Arbeitslosigkeit im besonderen (durch tägliche Vorstellung und Eintragung auf dem Arbeitsnachweis) bezieht.

Mit der Einreichung eines Gesuches um Arbeitslosenunterstützung erfolgt automatisch die Eintragung in die Liste des Arbeitsnachweises, der den Arbeitslosen benachrichtigt, wenn eine Stelle frei ist.

Der Instanzenzug ist folgender:

Ueber dem Insurance Officers steht der Court of Referees (eine Schiedskommission), die ebenfalls aus den Parteien paritätisch zusammengesetzt ist, und von einem unparteiischen Vorsitzenden geleitet wird.

Die höchste Entscheidung hat der Arbeitsminister. Gegen diese ist jedoch eine Berufung beim „High Court" (Obergericht) möglich.

Als oberste Instanz für das ganze Land amtiert der „Umpire",

ein vom König ernannter Schiedsrichter, dessen Entscheidungen wie die eines obersten Gerichtshofes veröffentlicht werden, und als Richtlinien für die Rechtssprechung der Arbeitslosenversicherung dienen.

Diese sind die Grundzüge der englischen Arbeitslosenversicherung, der wir nun im nächsten Abschnitt die deutsche Reichsarbeitslosenversicherung vergleichend gegenüberstellen werden.

B) Die deutsche Reichsarbeitsversicherung vom 16. Juli 1927.

Allgemeine vergleichende Charakteristik.

Wir haben im Verlaufe der Darstellung der deutschen Entwickelung darauf hingewiesen, wie aus den ungewöhnlich, oft abgeänderten Verordnungen (sie wurden achtzehnmal geändert, viermal neu verkündet) schließlich die bis zur Verkündung des Gesetzes vom 1. Oktober 1927 geltende Regelung wurde (Verordnung vom 16. Februar 1927). Wir haben ferner gesehen, wie einerseits die Mittel durch Beiträge der Beteiligten (der Arbeitgeber und Arbeitnehmer) sowie durch die Gemeinden aufgebracht wurden; (nötigenfalls leisteten Reich und Länder Beihilfe), während andererseits die Voraussetzung für den Unterstützungsbezug sowohl gänzliche bzw. teilweise Arbeitslosigkeit als auch Bedürftigkeit war, welch letztere geprüft wurde.

Es mischte sich also das Prinzip der Versicherung mit dem der Unterstützung.

Es ist das die deutsche Entwicklung beherrschende Charakteristikum, daß sie hervorgewachsen ist aus einer rein „obrigkeitlichen" Regelung auf dem Verordnungswege, unter dem Drucke außergewöhnlicher Not in der Nachkriegszeit, ohne daß man Gelegenheit gehabt hätte, wie in England, den Ablauf der Dinge unter ökonomisch und psychisch normalen Gegebenheiten zu beobachten.

Zwar wurde auch die heute geltende englische Versicherung nicht in einem Guß geschaffen. Die Erschütterungen der Kriegs- und Nachkriegszeit gingen nicht spurlos an ihrer Struktur vorüber: von 1911 bis 1926 wurden 19 Gesetze über die Arbeitslosenversicherung erlassen. Nichtdestoweniger haben wir gesehen, wie die Grundlage des Gebäudes das Gesetz von 1911 gewesen ist (nach seinen Prinzipien wird im großen und ganzen heute noch gearbeitet) und wie die durch den Weltkrieg notwendigen Modifikationen in einem zweiten Hauptgesetz, dem vom 1920, fundiert werden. Von den 19 Gesetzen, die zwischen 1911 und 1926 liegen, entfallen nicht weniger als 12 auf die von 1920 bis 1926.

Aus all dem ersehen wir, daß das Fundament der Arbeitslosenversicherung in England in ruhigen Zeiten gelegt, unter normalen Verhältnissen ausgeprobt wurde, während die deutsche Regelung unter dem Zeichen der wirtschaftlichen und politischen Krisen stand, in denen sie aufgebaut wurde.

Ein weiteres entscheidendes Unterschiedsmerkmal ist das, daß die oben als „obrigkeitlich" charakterisierte deutsche Versicherung zwar auf der Idee der Selbstverwaltung aufbaut, wie wir noch sehen werden, aber nicht aus ihr hervorgegangenen ist. Die bestehenden Selbsthilfseinrichtungen der Gewerkschaften wurden durch die Stürme der Kriegszeit und der Inflation hinweggefegt und auch eine öffentliche Arbeitsnachweisorganisation, deren Träger der Staat war, bestand in Deutschland, bis zum Jahre 1922 nicht. Die deutsche Regelung des Jahres 1910 (Stellenvermittlungsgesetz vom 2. Juni 1910) kennt nichts als eine Art von Rahmen, dessen Ausfüllung es den Landeszentralbehörden vorbehält.

Demgegenüber konnte schon das englische Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1911 gleich in die Hände einer einheitlichen staatlichen Arbeitsnachweisorganisation gelegt werden.

Gleichzeitig waren die Unterstützungskassen der Gewerkschaften, deren Erfahrungsschatz die englische Versicherungsorganisation viel verdankt, insofern (im Jahre 1911) eingegliedert worden, als sie für ihre versicherungspflichtigen Mitglieder die Auszahlung der staatlichen Versicherungsleistung übernahmen, ja selbst für einen wirksamen Arbeitsnachweis sorgen konnten. Aus den eben angeführten Gründen konnte diese Einrichtung in der deutschen Versicherung keine Parallele finden.

Das Gesetz zerfällt in folgende Abschnitte:

1. Organisation.
2. Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.
3. Arbeitslosenversicherung.
4. Maßnahmen zur Verhütung und Beendigung der Arbeitslosigkeit.
5. Aufbringung der Mittel.
6. Verfahren.
7. Allgemeine Bestimmungen.
8. Uebergangsbestimmungen.
9. Strafbestimmungen.

Ueberblicken wir die Einteilung des Gesetzes, so sehen wir unter dem zweiten und dritten Abschnitt die beiden Arbeitsgebiete angeführt, die das neue Gesetz einheitlich umfaßt. Der vierte Abschnitt bedeuet eine Sonderheit des deutschen Gesetzes. Der erste Abschnitt übergreift die unter zweitens und drittens ausgeführten Arbeitsgebiete als ihre Basis.

Stellen wir diese Einteilung die des englischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1920 als (allerdings häufig modifiziertes

aber grundsätzlich noch heute gültiges) Hauptgesetz gegenüber, so ergibt sich folgender Aufbau:

1. Versicherte,
2. Beiträge,
3. Arbeitslosenunterstützung,
4. Entscheidungegn von Streitfragen, Ansprüchen usw.
5. Finanzielle Bestimmungen,
6. Vereinbarungen,
7. Versicherungspläne, Bestimmungen über das Verfahren,
8. Verschiedenes,
9. Zeitweilige und Uebergangsbestimmungen,
10. Auslegung, kurzer Titel und Aufhebung.

An diese Abschnitte schließen sich folgende „Anlagen":

1. Anlage
Teil I. Beschäftigung im Sinne dieses Gesetzes,
Teil II. Ausgenommene Beschäftigungen.

2. Anlage
Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung.

3. Anlage
Teil I. Höhe der Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.
Teil II. Höhe der Beiträge aus den vom Parlament zu bewilligenden Mittel.

4. Anlage
Vorschriften über die Bezahlung und Betreibung der von den Arbeitgebern für ihre Arbeitnehmer zu zahlenden Beiträge.

5. Anlage
Von der Stempelsteuer befreite Schriftstücke.

6. Anlage
Bestimmungen des Fabrik- und Werkstattgesetzes, 1901, (Factory and Workshop Act, 1901), die auf die besonderen Erlasse im Sinne dieses Gesetzes anzuwenden sind.

Der Hauptunterschied liegt auf der Hand:

Das deutsche Gesetz ist einheitlicher aufgebaut. Offensichtlich steckt in seiner Konstruktion eine geschlossene Gedankenführung als bei der englischen „Insurance Act".

Das englische Gesetz macht den Eindruck einer zwangslosen, gleichsam gedanklich aufgelösten Aneinanderreihung aller Punkte, die eben einer Regelung wert erscheinen.

Ebenso zwanglos und gedanklich uneinheitlich wie der Aufbau des ganzen Gesetzes ist der der einzelnen Abschnitte.

Greifen wir zur illustrierung dieser Tatsache den Abschnitt über Arbeitslosenunterstützung heraus, so ergibt sich folgendes:

Der entsprechende Abschnitt des deutschen Gesetzes (dritter Abschnitt: „Arbeitslosenversicherung" B) „Versicherungsleistung", J) „Arbeitslosenunterstützung" §§ 87—116 enthält in Kürze folgende Regelungen:

§ 87. Voraussetzung der Unterstützung.
§ 88. Was heißt arbeitsfähig?
§ 89. Bezieher von Wochengeld, Krankengeld, Ersatzleistungen, erhalten keine Unterstützung,
§ 90. Folgen bei unberechtigter Verweigerung eine Arbeit anzunehmen, und wann liegt ein berechtigter Grund vor?,
§ 91. Vorschriften über Pflichtarbeit für Jugendliche und Krisenunterstützungsempfänger.
§ 92. Folgen bei ihrer Verweigerung.
§ 93. Folgen bei verschuldeter Arbeitslosigkeit.
§ 94. Streik und Aussperrung.
§ 95—98. Anwartschaftszeit.
§ 99—100. Dauer der Unterstützung.
§ 101—102. Krisenunterstützung.
§ 103. Zusammensetzung der Unterstützung (Hauptunterstützung und Familienzuschläge).
§ 104—109. Höhe und Bemessung der Arbeitslosenunterstützung, Einteilung in Lohnklassen.
§ 110. Karenzzeit.
§ 111. Ausschluß der Unterstützung von Pfändung und Einkommensteuer.
§ 112. Anrechnung von Gelegenheitsverdienst.
§ 113.—116. Einzelheiten über Nichtgewährung von Unterstützung in besonderen Fällen.

Ueberblicken wir diese Regelung der Materie, so müssen wir sagen, daß der Gesetzgeber unter der Rubrik „Arbeitslosenunterstützung" wirklich alles zusammengetragen hat, was irgendwie im Rahmen dieses Begriffes eine Kodifikation erforderte.

Stellen wir dem gegenüber, was der Gesetzgeber Großbritanniens in diesem Abschnitt zu sagen hat:

1. Voraussetzung für Unterstützungszahlung (darunter Vorschriften über Unterrichtskurse).

2. Wann darf ein Arbeitsloser Arbeit ausschlagen ohne den Unterstützungsanspruch zu verlieren, (Beschäftigung die durch gewerbliche Streitigkeit frei geworden ist, Beschäftigung zu einem niedrigen Lohne als es der Normalbeschäftigung entspricht).

3. Dauer der unterstützungsberechtigten Arbeitslosigkeitsperiode.

4. Streikfrage.

5. Folgen bei unverschuldeter Arbeitslosigkeit.

6. Wann entfällt der Unterstützungsanspruch? (Für Insassen von Gefängnissen, Arbeitshäusern, von aus öffentlichen Mitteln erhaltenen Anstalten, bzw. bei Auslandaufenthalt, bei Unterlassung der Beitragszahlung, bei Bezug von anderen Sozialrenten.)

Auch in diesem Charakteristik herausgezogenen Abschnitt sehen wir die typischen Unterschiedsmerkmale bei beiden Versicherungen: Lückenlosigkeit und Geschlossenheit der Regelung in der deutschen Versicherung, zwangslose Aneinanderreihung in der englischen. Die letzterer zu diesem Aschnitt noch fehlenden Bestimmungen müssen wir in einer der „Anlagen" suchen (zweite Anlage, „Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung"). Wir finden hier Bestimmungen, die als fundamental wichtig, zweifellos in den Hauptabschnitt gehört hätten. (Höhe der Unterstützng, Dauer der Unterstützung, Beginn der Arbeitslosigkeit usw.)

Zusammenfassend können wir schon hier sagen, daß der allgemeine Charakter des englischen Gesetzes der einer zwangslos aus langjähriger Erfahrung (besonders auf Grund der Selbsthilfe) hervorgegangenen Versicherung ist, bei deren Kodifikation nicht so sehr Wert auf den systematischen Aufbau des Ganzen, als darauf gelegt wurde, eine Zusammenfassung der gewohnheitsmäßig ausgebildeten und dem allgemeinen Rechtsempfinden entsprechen Normen zu haben.

Der organisatorische Aufbau.

Die deutsche Versicherung trägt die Merkmale eines Aufbaues ab ovo.

Die auf dem Verordnungswege (auf Grund von Notverordnungen) entstandene Erwerbslosenunterstützung wird zugrunde gelegt, und in die Organisation des Reichsarbeitsnachweisgesetzes von 22. Juli 1922 eingebaut.

Das ganze geschieht in streng geschlossener Systematik und einer von wirtschafts- und politischen Kämpfen zerrissenen Zeit.

Diese Unterscheidungsmerkmale werden uns auch bei dem Vergleich der einzelnen Punkte begegnen.

Der Verwaltungsmäßige Aufbau des deutschen „Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitsversicherung" (Reichsarbeitslosenversicherungsgesetz) unterscheidet die deutsche Versicherungsorganisation so grundlegend von der englischen, und die Unterscheidung wiederum ist für den Strukturgedanken, auf dem die Institution in beiden Ländern aufgebaut ist, so charakteristisch, daß wir diese Frage zuerst behandeln.

Das mehrfach erwähnte Reichsarbeitsnachweisgesetz kannte folgende Organe:

Das Reichsamt für Arbeitsvermittlung,
die Landesämter für Arbeitsvermittlung,
und die öff. Arbeitsnachweise.

Wir sagten schon, daß diese Organisation den Rahmen für den Verwaltungsaufbau der neuen Versicherung gab.

Aus dieser Tatsache erkennen wir die organische Verknüpfung der Arbeitslosenversicherung mit dem Arbeitsnachweis, die ja ihre Eingliederung in den Rahmen der anderen Sozialversicherung verhindert.

Es ist nicht ohne Interesse, daß unter den oben angeführten Organen die der Einzelstaaten, die „Landesämter" in der neuen Organisation die „Landesarbeitsämter" (in dem Regierungsentwurf die „Landesarbeitslosenkassen" genannt) als Träger der Versicherung ursprünglich auserwählt wurden. In dem in Deutschland so aktuellen Kampfe zwischen Unitarismus und Föderalismus hätte also anfänglich der letztere gesiegt.

Zweifellos sind die bundesstaatlichen Elemente, die den Verwaltungsaufbau Deutschlands überhaupt durchsetzen, auch bei dieser Sozialversicherung maßgebend gewesen. So hat auch Bayerns Vertreter im Reichstag gegen die neue Beeinträchtigung der verfassungsmäßig gewährleisteten Eigenstaatlichkeit der Länder"[1]) protestiert als in der 2. Lesung die Reichsanstalt Träger der Versicherung wurde.

Die föderalistische Tendenz der Reichsregierung kam jedoch nicht im vollem Umfange zur Geltung. Der Ausschuß lehnte die Landesämter als Träger ab und bestellte die „Reichsanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung" zum Träger der Versicherung. Ein solcher eigener rechtsfähiger Träger durch eine klare Verantwortlichkeit geschaffen wurde, wurde unbedingt für notwendig gehalten.

Die Reichsanstalt ist eine Art Oberbegriff: Sie gliedert sich in die Hauptstelle, die Landesämter und die Arbeitsämter.

Ihre Organe sind:

1. die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter,
2. die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter.
3. der Verwaltungsrat der Reichsanstalt,
4. der Vortand der Reichsanstalt.

Die Verwaltungsausschüsse stellen das Element der Selbstverwaltung dar. Sie bestehen:

aus dem Vorsitzenden des Arbeitsamtes,
aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer,
aus Vertretern der öffentlichen Körperschaften.

Wir haben uns nun zu fragen, welches die Provenienz der Mitglieder dieser Verwaltungsausschüsse sind. Es ist hier folgendes zu sagen.

Der Vorsitzende der Landesarbeitsämter wird vom Reichspräsidenten ernannt (nach Benehmen mit der Reichsanstalt und der obersten Landesbehörde).

Die Vorsitzenden der Arbeitsämter ernennt der Vorstand der Reichsanstalt (unter Anhören des Verwaltungsausschusses des Ar-

[1]) 333. Sitzung vom 4. 7. 1927, S. 11239 D.

beitsamtes). Dieser, der den Titel „Präsident" führt, wird jedoch seinerseits auch vom Reichspräsidenten ernannt (wiederum nach Anhören des Verwaltungsrates und des Reichsrats).

Die Vorsitzenden haben aber Rechte und Pflichten der Reichsbeamten.

Die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden vom Vorsitzenden des Landesarbeitsamtes bestellt. Dieser darf hierbei jedoch keineswegs willkürlich vorgehen, sondern ist gebunden an die Vorschlagsliste der wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und für die Bestellung ist die Reihenfolge in jeder dieser Vorschlagslisten maßgebend.

Was schließlich die Vertreter der öffentlichen Körperschaften betrifft, so sind sie für den Verwaltungsausschuß des Arbeitsamtes aus den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu bestellen, deren Bezirk zu dem das Arbeitsamt gehört. Dies geschieht durch die Gemeindeaufsichtsbehörde auf Vorschlag des Vorstandes der Beteiligten Gemeinden. Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften im Verwaltungsausschusse des Landesarbeitsamts bestellt die oberste Landesbehörde oder die von ihr bezeichnete Stelle. (Möglichst unter Berücksichtigung der Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände.)

Die Verwaltungsausschüsse des Arbeitsamtes oder Landesarbeitsamtes bilden nun einen geschäftführenden Ausschuß, bei dem der Vorsitzende des Verwaltungsausschusses den Vorsitz führt, und in dem die drei Gruppen des Verwaltungsausschusses gleich stark vertreten sein müssen.

Wir haben uns nun mit dem dritten Organ der Reichsanstalt: ihrem Verwaltungsrat zu beschäftigen.

Er besteht aus dem Präsidenten der Reichsanstalt als Vorsitzenden, mindestens je zehn Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und öffentlichen Körperschaften als Beisitzer.

Ueberall müssen unter den Vertretern der Arbeiter Angestellte vorhanden sein. Die Vertreter der Arbeitgeber wählt bei der Reichsanstalt die Arbeitgeberabteilung, die der Arbeitnehmer die der Arbeitnehmerabteilung des Reichswirtschaftsrats (bzw. des vorläufigen Reichwirtschaftsrats). Die Vertreter der öffentlichen Körperschaften beruft hier der Reichsarbeitsminister auf Vorschlag des Reichsrates. Der Vorstand der Reichsanstalt schließlich hat die gleichen Strukturelemente wie die bisher beschriebenen Organe.

Er besteht aus dem Präsidenten als Vorsitzenden, je fünf Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften. Hier werden die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der öffentlichen Körperschaften von dem Haupte der Sozialversicherung, dem Reichsarbeitsminister, auf Grund besonderer Vorschlagslisten, die ihrerseits von den drei Gruppen des Verwaltungsrates aufgestellt werden, bestimmt.

In allen diesen Organen der deutschen Versicherung kommt ein einheitlicher Grundgedanken zum Ausdruck:

Die Versicherung wird aus den Händen der lokalen Organe herausgenommen und in die eines einheitlich des ganzen Verwaltungsaufbau des Reiches übergreifenden Apparates gelegt.

Hier muß gesagt werden, daß nach den bisher geltenden Bestimmungen die Gemeinden (bzw. die ihnen unterstellten Arbeitsämter) Wohlfahrtspflege und Erwerbslosenunterstützung in derselben Hand vereinigten.

Es bestand nun Bedenken dagegen, die Handhabung der Versicherung in die Hand derselben Körperschaft zu legen, die auch die Unterstützungsregelung in erster und letzter Hand verwaltete. Ungeheure Summen wären als fremde Gelder (nach der neuen Versicherung cca 91 Prozent der Aufbringung) der Verwendung einer Behörde übertragen worden, die unter diesen Umständen zweifellos nicht immer mit der erforderlichen Sparsamkeit mit ihnen gearbeitet hätte.

Die Abkehr von der Dezentralisation des Trägers an die Landesorgane, die im Regierungsentwurf enthalten war, und die Konzentration in der Reichsanstalt als Träger ist in erster Linie darin begründet, daß die Amalgamierung von Versicherung und Nachweis, die das deutsche Gesetz durchführt, eine straffe Zusammenfassung der Arbeitsvermittlung im ganzen Gebiet der deutschen sozialen Oekonomik zur logischen Folge haben mußte. Damit ist einheitliche Arbeitsmarktpolitik ermöglicht.

Arbeitslosigkeit ist eine aus den komplexen Zusammenhängen der nationalen Wirtschaft resultierende Erscheinung und zweifellos ist es zweckmäßig, ein einheitliches Nachweisgebäude zu schaffen, das in einer Stelle gipfelt, von der aus wirklich eine Uebersicht über das ganze Vermittlungsgebiet möglich ist, — wie sie die Reichsanstalt führt, eine Konsequenz parlamentarischer Staatsaufständlichkeit, daß der Reichsarbeitsminister die Aufsicht über die Reichsanstalt führt, eine Konsequenz parlamentarischer Staatsauffassung, daß er über die Ergebnisse seiner Aufsichtstätigkeit dem Reichstag jährlich einen Bericht vorlegen muß.

Wir sehen wie in alle Organen, von dem untersten, dem Träger des Verfahrens, dem Arbeitsamt bis hinauf zur Spitze den gleichen Gedanken verwirklicht: ein Beamte soll Objektivität und Kontinuität des Verfahrens wahren, die Eingliederung von Vertretern der öffentlichen Körperschaften sollen der aktiven Mitwirkung der staatlichen Organe bei der Versicherung entsprechen, und die Beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen in der ganzen Durchgliederung vertreten sein, sowohl im Reichsamt (der Reichsstelle) als auch in den Landesämtern (den Landesstellen), schließlich in den Ortsstellen, in den örtlichen Arbeitsnachweisen.

Der Vorstand hat in allen drei Organen die Exekutive, das ihm beigegebene Verwaltungsorgan (Verwaltungsausschuß, Verwaltungsrat) die Kontrolle. Das Verwaltungsorgan hat mitzuwirken in der Zielsetzung, in der Richtungsgebung, in den Arbeitsmethoden. Der Vorsitzende stellt ein Organ dar, das die eigentlichen geschäftlichen Angelegenheiten von sich selbständig und schnell lösen kann. Hieraus ist die Personalunion zwischen Vorsitzenden des Amtes und Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses (bzw. Verwaltungsrat) zu erklären.

Der ganze Aufbau bemüht sich, das Problem der Synthese zwischen breiten leistungsfähigen Trägern und lokalen Stellen, die den Verhältnissen nahe, die Kontrolle ausüben können, zu lösen. Daher sandte man die Gemeinden durch ihre Vertreter in die Organe (auch im Vorstand der Reichsanstalt muß ein Vertreter sein, der beruflich gemeindliche Interessen wahrnimmt), nahm ihnen aber die Entscheidung. Die Arbeitslosenversicherung soll eng mit den Gemeinden zusammenarbeiten, aber die entscheidenden Persönlichkeiten sollen von den lokalen Verhältnissen unabhängig sein.

Die paritätische Zusammensetzung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erscheint notwendig, das Vertrauen beider Parteien muß die Arbeitslosenversicherung tragen.

Bedeutsam ist für die Organisation der Versicherung der Instanzenzug: er besteht aus

1. dem Spruchausschuß des Arbeitsamtes,
2. der Spruchkammer des Landesarbeitsamtes,
3. einem Spruchsenate des Reichsversicherungsamtes.

Die Zusammensetzung dieser Stellen ist folgende:

ad. I. Der Spruchausschuß des Arbeitsamtes besteht aus:
dem Vorsitzenden des Arbeitsamtes, je einem der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeisitzer des Verwaltungsausschusses.

ad. 2. Die Spruchkammer des Landesarbeitsamtes besteht aus:
dem Vorsitzenden des Oberversicherungsamtes im Bezirk des Landesarbeitsamtes, je einem der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeisitzenden, die dem Oberversicherungsamt angehören.

ad. 3. Der Spruchsenat beim Reichsversicherungsamt besteht aus:
dem Vorsitzenden (der Präsident ist), ein Direktor oder ein Senatspräsident, aus einem ständigen Mitgliede des Reichsversicherungsamtes, oder einem Mitgliede der Reichshauptanstalt, einem hinzu gezogenen richterlichen Beamten und je einem Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Der Reichsarbeitsministers bestellt die Mitglieder des Spruchsenates beim Reichsversicherungsamt.

Vergleich des verwaltungsmäßigen Aufbaues der englischen und deutschen Arbeitslosenversicherung.

Wir gehen nun dazu über, den verwaltungsmäßigen Aufbau der deutschen Reichsarbeitslosenversicherung mit dem der englischen zu vergleichen.

Zu diesem Zwecke fassen wir wiederholend und erweiternd noch einmal das Wesentlichste zusammen.

Auch in den vereinigten Königreichen von Großbritannien bildet die staatliche Zentralverwaltung die Stütze der Arbeitslosenversicherung: daß im Arbeitsministerium befindliche „Beschäftigungs- und Versicherungsdepartement".

Auch in Großbritannien besteht eine dezentralisierende Einteilung des Landes für die Zwecke der Versicherung: das Land ist in eine Anzahl von Kreisen eingeteilt, an deren Spitze die Kreisdirektoren (Divinal controllers) stehen, die die Tätigkeit der unteren Organe beaufsichtigen. Die Zentren dieser Kreise sind die großen Städte.[1])

Ausführende Organe snid wie auch in Deutschland in erster Linie die örtlichen Arbeitsnachweise.

Hier ist zu sagen, daß auch in England eine zentrale Kontrollstelle des Buchhaltungsbureau in Kew besteht, das dem Finanzdepartement des Finanzministeriums unterstellt ist.

Wir erwähnten schon, daß die Organe der Versicherung die „Insurance Officers" sind, die Versicherungsbeamten mit Vollmacht, die über die Auszahlungen der Unterstützungen entscheiden.

Wie schon ausgeführt, ist dem Gedanken der Selbstverwaltung durch die örtlichen Beschäftigungskomitees Rechnung getragen worden, die seit 1917 existieren und aus Vertretern der Arbeitgeber und Versicherten zu mindestens $^2/_3$ bestehen. Sie werden von den Arbeitgebern und den Arbeiterorganisationen gewählt, und ihr Vorsitzender, eine mit den lokalen Verhältnissen vertraute Persönlichkeit, wird vom Minister ernannt.

Diese Organe sind in erster Linie Begutachter, die ein Urteil über die eingereichten Unterstützungsgesuche abzugeben berufen waren.

Der Instanzenzug ist in England folgender:

Es besteht die Tendenz, die Entscheidung nicht in die Hände von Kollegialbehörden sondern von einzelnen Personen zu legen.

Es ist zu unterscheiden zwischen Streitigkeiten die die Verwaltung der Versicherung betreffen (Entscheidung über die Versicherungspflicht, über die Anwendung der allgemeinen Vorschriften usw.), und um Streitigkeiten über den Anspruch selbst.

[1]) Z Zt. sind es sieben Kreise: London, Bristol Birmingham, Leeds, Manchester, Edinburgh und Cardiff. Vgl. Gsell a. a. O. S. 98 ff.

Im ersteren Fall entscheidet der Arbeitsminister, der auch das letzte Wort in der Frage der Gewährung von „extended benefits" und von Familienzulagen zu sprechen hat.

Die Streitfälle, die sich auf der Höhe und Dauer des Unterstützungsanspruches beziehen, werden von besonderen Organen entschieden.

Die Primärinstanz ist auch in England das Arbeitsnachweisbüro.

Im Gegensatz zu Deutschland steht jedoch neben den Arbeitsnachweisen keine kontrollierende Instanz wie der Verwaltungsausschuß, auch keine Spruchinstanz wie der Spruchausschuß, sondern eine einzige Person, eben der „Insurance Officer", hat die Entscheidung im Einzelfall zu treffen. Bedenkt man, daß das Arbeitsnachweisbüro auch die Tätigkeit des Nachweises selbst neben der Versicherung hat, so ist es erstaunlich, welche Macht in England, lediglich im Vertrauen auf Integrität und Erfahrungsschatz in die Hände des bevollmächtigten Beamten der örtlichen Stelle gelegt ist. Man verzichtet auf eine Eingliederung von Selbstverwaltungskörpern kontrollierenden Charakters in diesen Stellen und begnügt sich mit den erwähnten örtlichen Beschäftigungskomitees, die ja lediglich eine begutachtende Funktion haben.

Die nächste Instanz ist der — Hauptversicherungsbeamte — im Buchhaltungsbüro in Kew, das wir oben erwähnten. Also wieder hat ein einziger Beamter, und nicht wie in Deutschland ein Spruchkollegium, die vorläufige Entscheidung und zwar auch in der zweiten Instanz. Nur wenn auch er den Anspruch ablehnt, kann der Betroffene an eine lokale Schiedskommission appellieren. Es handelt sich um Organe, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind.

Die letzte Instanz ist wiederum und zwar endgültig eine einzige Person, der vom König ernannte Schiedsrichter (Umpire), dessen Entscheidungen veröffentlicht werden und den unteren Instanzen als „common law" Richtlinie für ihre urteilende Tätigkeit geben, und zwar in weitgehenden und entscheidendem Maße.

Es ist besonders interessant, daß keineswegs der einzelne Versicherte das Recht hat, wie in Deutschland, bis zur obersten Spruchstelle vorzudringen, sondern daß die Möglichkeit, an den Umpire zu appellieren nur dem Hauptversicherungsbeamten oder der Gewerkschaft des Gesuchstellers offen steht. Der Versicherte selbst darf nur mit Zustimmung der Schiedskommission der zweiten Instanz appellieren. Ratio legis ist, daß der grundlegenden Rechtsprechung der obersten Instanz lediglich nur Fälle von allgemeiner und prinzipieller Bedeutung vorbehalten bleiben sollen.

Ueberblicken wir den englischen und deutschen Verwaltungsaufbau, so stellen wir folgende charakteristische Unterschiede fest:

In England ist der Apparat einerseits dezentralisierter. Die Entscheidung hat in bedeutend weitergehendem Maße als in

Deutschland die unterste Instanz, und an die Stelle der zentralisierenden in die Reichsspitze mündenden Landesstellen finden wir lediglich eine einzige, jenes zentrale Buchhaltungsbüro in Kew. Wir können also sagen, daß die Entscheidung des Einzelfalles (wegen Fehlens der zahlreichen kontrollierenden Landesstellen) dezentralisiert ist, d. h. mehr bei den örtlichen Stellen liegt, andererseits ist die Kontrolle zentralisiert, nämlich in einer einzigen Stelle.

Offenbar ist Wert darauf gelegt, rasches Arbeiten und freiere Verantwortung zu schaffen, was bei dem stoßweisen Auftreten der Arbeitslosengesuche besonders zweckmäßig und sinnvoll erscheint.

Denselben Geist atmet der Aufbau des Instanzenzuges. Wir sehen nirgends die umfangreichen Kollegien des deutschen Systems, auch nicht die geradezu peinliche Sorgfalt, mit der in Deutschland darauf geachtet ist, die Beteiligten überall hin ihre Vertreter entsenden zu lassen, sondern man hat kein Bedenken getragen, einzelnen Personen sehr weitgehende Vollmachten zu geben.

Der Geist der Selbstverwaltung der England beherrscht, erscheint dem britischen Gesetzgeber offenbar so gesichert und gut fundiert, daß er auf eine Sicherung dieser Funktion durch umfangreiche Gremien verzichten zu können glaubt, sodaß der Geist des „selfgoverpments" hier gerade in der Selbständigkeit und Losgelöstheit der einzelnen Stellen von komplizierten Instanzapparaten zum Ausdruck kommt.

Der „Versicherungsfall" im Reichsarbeitslosenversicherungsgesetz.

Wir wenden uns nunmehr dem Fragenkomplex zu, der sich unter dem Begriffe des „Versicherungsfalles" zusammenfassen läßt, d. h. der Problematik, unter welchen Voraussetzungen Arbeitslosenunterstützung überhaupt nach der deutschen Gesetzgebung gewährt wird.

Es geht aus dem im vorigen Abschnitt behandelten Stoffe hervor, daß hier der Begriff der unfreiwilligen oder freiwilligen Arbeitslosigkeit, der „Arbeitsfähigkeit" der „angemessenen Arbeit", (d. h. positiv ausgedrückt, die Frage, wann eine Arbeit angenommen werden muß, — negativ, wann sie verweigert werden kann, um die Unterstützungsvoraussetzungen zu erfüllen), in erster Linie zur Debatte steht.

Das Gesetz bestimmt,[1]) daß Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat, wer

1. arbeitsfähig, arbeitswillig, aber unfreiwillig arbeitslos ist,
2. die Anwartschaftszeit erfüllt hat,
3. den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung noch nicht erschöpft hat.

[1]) § 87.

Diese Vorschrift ist vom ersten Entwurf an unverändert geblieben.

Im Gegensatz zu dem englischen Gesetze (das übrigens wie wir im vorigen Abschnitte darstellten, die Voraussetzung des Anspruchs ähnlich normiert), gibt der deutsche Gesetzgeber[1]) eine Definition des Begriffes der „Arbeitsfähigkeit". Arbeitsfähig ist:

> „... wer imstande ist, durch eine Tätigkeit, die seinen Kräften und Fähigkeiten entspricht und ihm unter billiger Berücksichtigung seiner Ausbildung und seines bisherigen Berufes zugemutet werden kann, wenigstens ein Drittel dessen zu erwerben, was geistig und körperlich gesunde Personen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen."

Der Sinn der Vorschrift ist klar. Versichert wird ja nicht physische oder psychische Untauglichkeit zur Arbeit, sondern eben der unverschuldete Fortfall der Arbeitsmöglichkeit bei ungeminderter Arbeitsfähigkeit. Wir haben dies bereits im vorigen Abschnitt ausgeführt, und die ratio legis ist uns bekannt. Was hier gegenüber dem englischen Gesetze neu ist, ist die außerordentlich sorgfältige und geradezu pedantische abwägende Formulierung. Es muß gesagt werden, daß hier der kontrollierenden Stelle in weitgehendem Maße die Möglichkeit in die Hand gegeben ist, Härten zu vermeiden, wenn sie es will. Interessant ist ferner, daß nicht die Fähigkeit den Durchschnittslohn des Normalarbeiters den er erwirbt als Voraussetzung genommen wird, sondern nur $^1/_3$.

Der Gedanke, der hier zugrunde liegt, ist ein ausserordentlich humaner. Die Grenze ist hier im Anschluß in den Begriff der „Invalidität" gezogen.[2]) Ist jenes Drittel unterschritten, so tritt automatisch der Versicherungsfall für einen anderen Zweig der Sozialversicherung ein, sodaß der Arbeiter auf keinen Fall ohne Unterstützung bleibt. Damit auch ja kein Schwebezustand eintritt, bestimmt der gleiche Paragraph, daß in seinem Sinne arbeitsunfähige Unterstützungsempfänger während der ersten drei Tage der Krankheit die Versicherungsleistungen fortbeziehen dürfen.

Wir kommen zum Begriff der „Arbeitswilligkeit". Die Prüfung des Arbeitswillens ist immer und überall das Kernproblem der Arbeitslosenversicherung. Sie erfolgt wie in England durch das Arbeitsamt, bei dem der Arbeitslose seinen Anspruch anmeldet.

Unberechtigte Arbeitsverweigerung (auch solche außerhalb des Wohnorts) wird mit vierwöchentlichem Entzug der Arbeitslosenunterstützung bestraft.[3])

Die Verpflichtung, auch außerhalb des Wohnortes Arbeit anzunehmen, begründete im Rahmen der deutschen Verhältnisse

[1]) § 88. Abs. 1.
[2]) § 1255 II, dre Reichsversicherungsordnung.
[3]) § 90, 1.

besonders lebhafte Debatten im Reichstage.

Man fürchtete, daß diese Bestimmung dazu verwandt würde, die Leutenot auf dem Lande durch „Deportationen", besonders von Frauen zu beheben. Z. B. wurde dies von Textilarbeiterinnen behauptet,[1]) ebenso für Arbeiter in den Bergwerken. Ein anderer Abgeordneter sprach von der „Deportation zu den Junkern".[2])

Wir begegnen dem Reflex dieser Verschärfung des Gegensatzes zwischen Kapital und Arbeit überall während der Beratung des Gesetzes im Ausschuß und im Plenum.

Die Frage der „Angemessenheit" der Arbeit, die dem Erwerbslosen zugemutet werden kann, bzw. das Problem, wann die Annahme vermittelter Arbeit abgelehnt werden kann, ohne daß ein Verlust des Versicherungsanspruches eintritt, sehen wir in Deutschland ebenfalls sorgfältiger als in England beantwortet.

Erinnern wir uns, daß die englische Gesetzgebung nur zwei Fälle von Arbeitsangeboten anführt, die abgeschlagen werden dürfen, ohne daß angenommen wird, „eine Person habe die gesetzlichen Bedingungen nicht erfüllt."[3])

Einerseits Beschäftigung an einem Arbeitsplatz, der infolge einer durch eine gewerbliche Streitigkeit verursachten Betriebseinstellung freigeworden ist, andererseits Angebot von Beschäftigung (entweder im Bezirk der bisherigen Beschäftigung oder in einem anderen Bezirk) zu niedrigem Lohn oder ungünstigeren Bedingungen, als sie unter gewöhnlichen Umständen, bzw. auf Grund von Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber -und Arbeitnehmerverbänden „seitens anständiger Arbeitgeber" vereinbart werden.

Wir finden im deutschen Gesetze[4]) nicht weniger als fünf Fälle, in denen ein berechtigter Ablehnungsgrund gegeben ist, nämlich dann, wenn

1. für die Arbeit nicht der tarifliche oder, soweit ein solcher nicht besteht, der im Beruf ortsübliche Lohn gezahlt wird, oder

2. die Arbeit dem Arbeitslohn nach seiner Vorbildung oder früheren Tätigkeit oder seinem körperlichen Zustand oder mit Rücksicht auf sein späteres Fortkommen nicht zugemutet werden kann, oder

3. die Arbeit durch Ausstand oder Aussperrung frei geworden ist für die Dauer des Ausstandes oder der Aussperrung, oder

4. die Unterkunft gesundheitlich oder sittlich bedenklich ist, oder

[1]) Stenogramm des Reichstages 335. Sitzung v. 6. Juni 1927 S. 11308 B (Abgeordneter Arendsee von der Kommunistischen Partei).

[2]) Stenogramm des Reichstages v. 7. Februar 1927, S. 8913 C. (Abgeordneter Rädel, Komm. Partei).

[3]) Arbeitslosenversicherungsgesetz 1920. Art. 7. 1. V.

[4]) § 90, 2 — 1-5.

5. die Versorgung der Angehörigen (§ 103, 2) nicht hinreichend gesichert ist.

Wir sehen, daß die beiden Fälle der englischen Regelung ebenfalls im deutschen Gesetze berücksichtigt sind (der Fall einer Beschäftigung zu abnormal niedrigen Lohnbedingungen zweifellos klarer als im englischen Gesetz). Hinzu kommen drei weitere Fälle, die die englische nicht kennt, — Arbeit, die dem technischen oder vorbildungsmäßigen Niveau, der Körperkonstitution oder den Entwicklungsmöglichkeiten des Arbeiters nicht entspricht, sittlich oder hygienisch bedenkliche Unterkunft, schließlich — diese Vorschrift atmet den Gedanken des Soziallohnes — eine Beschäftigung, die zwar den Arbeiter selbst, aber nicht seiner Familie[1]) erhält.

Wenn wir sagen, daß die deutsche Lösung weitgehender ist, so haben wir damit nicht behauptet, daß die englische in Praxis nicht nach den gleichen Grundsätzen arbeiten würde. Wir hatten bereits im vorigen Abschnitte des vorigen Hauptteils Gelegenheit darauf hinzuweisen, daß Großbritanniens Gesetzgebung nicht so sehr Wert auf geschlossene Kodifikation wie die deutsche legt, sondern vieles den „commonsence" überläßt. Die weitgehenden Befugnisse der englischen Arbeitsamtsbeamten werden wohl in dieser Hinsicht ausgenützt werden.

Im übrigen hat auch der deutsche Gesetzgeber nicht geglaubt eine lückenlose Regelung dieser schwierigen Frage bieten zu können. So führte der Regierungsvertreter[2]) aus:

> „Wir müssen davon ausgehen, daß das Gesetz nicht für alle Fälle, die hier möglich sind, ausdrücklich Vorsorge treffen kann. Man muß sich in diesem Punkt darauf verlassen, daß das Gesetz hinterher mit Vernunft ausgeführt wird. Da kommt es darauf entschieden an, daß dem Arbeitslosen die Möglichkeit gegeben ist, seine Einwendungen in einem geordneten Verfahren geltend zu machen."

Eine Besonderheit der deutschen Gesetzgebung ist die Bestimmung, die man als „Umstellungsregelung" bezeichnen könnte:[3])

> „Nach ablauf von neun Wochen seit Beginn der Unterstützung oder während einer berufsüblichen Arbeitslosigkeit kann der Arbeitslose die Annahme und den Antritt einer Arbeit nicht mehr aus dem Grunde verweigern, weil sie

---

[1]) Der Begriff der Angehörigen ist im § 90,2 — 5 durch Hinweis auf § 103,2 abgegrenzt. Er bestimmt sich nach den §§ 1360, 1361, 1601 ff und 1739 BGB, ferner nach den §§ 1578 ff BGB, schließlich nach den §§ 1708—1713 und 1766 BGB. Also nur Personen, die einen familienrechtlichen Unterstützungsanspruch haben. Darüberhinaus jedoch noch (ebenso § 3 II S. 3 der VO. über Erwerbslosenfürsorge vom 16. Febr. 1924) auch, dem Volksempfinden entsprechend, Stief- und Pflegekinder. (Kommentierte Ausgabe des Gesetzes von Prof. Dr. Fritz Stier-Somlo, München 1928. S. 301 — 302.)

[2]) Ausschußbericht 2, S. 73 ff.

[3]) § 90,3.

ihn nach seiner Vorbildung oder seiner früheren Tätigkeit nicht zugemutet werden könne, es sei denn, daß ihm die Ausübung erhebliche Nachteile für sein späteres Fortkommen bringen würde."

Der hier zugrunde liegende Gedankengang ist folgender:

Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit dürfen nicht allein darin ausmünden, den Betroffenen vor ökonomischer und psychischer Verelendung zu bewahren, sondern müssen auch im Rahmen des möglichen das Elend an der Wurzel zu packen suchen. Obiger der deutschen Gesetzgebung eigentümlicher Passus will in dieser Richtung wirken. Es kann der Fall sein, daß die Arbeitslosigkeit in einem Berufsstande dadurch in absehbarer Zeit unheilbar ist, daß dieser rettungslos überfüllt ist. Betrachtet man nun den Arbeiter als dauernd unverschuldet arbeitslos, weil er in diesem seinem Berufe keine Arbeit findet, so ist eine Arbeitslosigkeit quasi versteinert. Das Gesetz will nun Möglichkeiten schaffen, in diesem Falle das Arbeitsamt zu einer Umschulung zu berechtigen. Die Klausel gibt nun das Recht, jene Situation der vorläufig unheilbaren Arbeitslosigkeit nach neun Wochen anzunehmen, immerhin ist die Vorschrift nicht bindend für das Amt, und es besteht ex lege die Möglichkeit, von der Umstellungspflicht nach neun Wochen abzusehen. Es wünschte trotzdem besonders die Sazialdemokratie eine Verlängerung dieser Frist:

„Wenn man diese Frist nicht ganz fallen lassen will, dann muß man sie wenigstens so hoch einsetzen, daß dem unverschuldet Erwerbslosen, die über eine hohe berufliche Qualifikation verfügt, die nötige Zeit zur Beschaffung einer anderen Stelle gelassen werden muß. Daß aber gerade die hochqualifizierten Berufsmenschen nicht so schnell und leicht in Arbeit kommen, liegt bei den heutigen Verhältnissen auf der Hand. Wenn man einen solchen Mann vorzeitig zwingt, eine ihm fernliegende berufsungewohnte Arbeit zu übernehmen, so läßt man damit automatisch sein soziales Niveau einschrumpfen. Es liegt aber im wohlverstandenen Interesse der Wirtschaft, die hochqualifizierte Arbeit im ganzen nicht sinken zu lassen."[1])

Zweifellos besonders hart kann die Bestimmung für den überfüllten Angestelltenberuf werden. Es wurde im Reichstage[2]) betont, daß die Arbeitsämter „sich nicht gescheut haben, schwächliche Angestellte zu schweren Erdarbeiten zu schicken." Es wurde darauf hingewiesen, wie die anständige Kleidung bzw. ihre Erhaltung für den stellungslosen Kontoristen eine Lebensfrage ist: „für ihn ist der gute Anzug, der Stehkragen und das Röllchen gewisser-

[1]) Stenogramm des Reichstags 335. Sitzung vom 6. Juli 1927, S. 11304 A. Abgeordneter Grotewohl, Sozialdemokratische Partei.

[2]) Stenogramm des Reichstags, 334. Sitzung v. 5. Juli 1927, S. 11278 C und D, Abg. Schneider, Deutsch-Demokratische Partei.

maßen die Berufskleidung, und wenn er sich diese bei Erdarbeiten oder anderen Handarbeiten ruiniert, dann hat er keine Aussicht mehr, in seinem eigenen Berufe unterzukommen." Die Regierung stand dagegen auf dem Standpunkt, man diene

> „. . . . dem Interesse der Angestellten nicht, wenn man sie nur in den Angestelltenberufen läßt. Es ist eine notorische Tatsache, daß die Angestelltenberufe übersetzt sind und daß bei den Angestellten selbst ein Interesse besteht, aus dem Berufe auszuscheiden."[1])

Wir können uns dieser Auffassung des Regierungsvertreters im Ausschuß nicht anschließen.

Die bildungsmäßigen Voraussetzungen, die besonders bei qualifizierten Angestellten heute gegeben sein müssen, sind derartige, daß (ohne hier ein klassenbetontes Werturteil fällen zu wollen) die zwangsweise Hinüberschiebung z. B. in den Industriearbeiterstand nicht nur einen beträchtlichen Verlust an geistigem Kapital bedeuten würde, sondern auch bei dem Betroffenen das nachhaltige Gefühl einer Verbitterung gegen die Gesellschaft auslösen würde, die ja gerade die Arbeitslosenversicherung (unter anderem) vermeiden will.

Auch die qualifizierten Arbeiter können tatsächlich dauernd durch derartige Maßnahmen geschädigt werden.

So führt Abg. Graßmann[2]) die Gefahr an, die gerade dem Uhrmacher, dem Feinmechaniker droht, sich durch eine zugewiesene schwere Arbeit das Feingefühl der Hände zu zerstören, was ihn dauernd aus seinem Berufe ausstoßen würde. Auch die Deklassierung im eigenen Berufe (wenn man z. B. einem stellungslosen Prokuristen einer Großbank Annahme einer einfachen Kontoristenstelle zur Pflicht macht) kann dauernd ruinös wirken.

Alle diese Bedenken führten dazu, daß man[3]) den Satz einfügte:

> „der Verwaltungsrat der Reichsanstalt ist berechtigt, für einzelne Berufe oder Berufsgruppen die Frist zu verlängern."

Immerhin halten wir trotz der ökonomisch an sich gesunden Grundidee diese Kannvorschrift für zu labil und sind der Meinung, daß die Frist durch den Gesetzgeber zu kurz bemessen wurde.

In dieselbe Kategorie der Umschulung gehört die Vorschrift[4]) daß derjenige vier Wochen lang den Unterstützungsanspruch verliert, der sich weigert

> „. . . sich einer Berufsumschulung oder Fortbildung zu unterziehen, die geeignet ist, ihm die Aufnahme von Arbeiten zu erleichtern, ohne daß ihm dadurch Kosten erwachsen."

Wir halten diese Vorschrift (die ja in England in ähnlicher Form „unter die gesetzlichen Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung" aufgenommen wurde) für durchaus zweckmäßig.

[1]) Kommentar von Stier-Komlo, S. 254.
[2]) Ausschußbericht 2, S. 242.
[3]) § 90,3.
[4]) § 92.

Die Streikfrage.

Wir wenden uns nun der Regelung des heiklen Streikproblems in der deutschen Reichsarbeitslosenversicherung zu. Die Interessengegensätze waren hier natürlich sehr scharf.

Die deutsche Regelung ist folgende:[1])

Arbeiter, die infolge inländischen Ausstandes oder inländischer Aussperrung arbeitslos sind, bekommen während der Dauer der Streitigkeit keine Unterstützung. Wenn jedoch die Arbeitslosigkeit mittelbar durch Ausstand oder Aussperrung verursacht wurde, namentlich außerhalb des Betriebes, des Berufskreises, Arbeits- oder Wohnortes des Arbeitslosen dauert die Unterstützung fort, wenn die Verweigerung eine unbillige Härte wäre.

Was „unbillige Härte" ist, bestimmen grundsätzlich Richtlinien, die der Verwaltungsrat der Reichsanstalt erläßt, und damit unter gar keinen Umständen ein Eingriff in die Wirtschaftskämpfe erfolge, müssen diese Richtlinien durch den Chef der deutschen Sozialpolitik, den Reichsarbeitsminister, genehmigt werden.

Die Exekutive im Einzelfall hat der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes, und bei Arbeitskämpfen, deren Schauplatz über den Bezirk des Landesarbeitsamtes hinausgeht, entscheidet die höchste Instanz, der Vorstand der Reichsanstalt, der im übrigen die Entscheidung jederzeit an sich ziehen kann, damit in allen Fällen von prinzipieller Bedeutung oder außergewöhnlicher Revalenz die Zentrale der deutschen Arbeitspolitik entscheiden kann, denn wie wir dargestellt haben, ist es der Reichsarbeitsminister, unter dessen Auspizien auch die Reichsanstalt steht.[2])

Um den Charakter der Selbstverwaltung auch diesem Entscheidungsgebiet aufzuprägen, bestimmt der gleiche Paragraph,[3]) daß die Entscheidung des Landesarbeitsamtes unter Verstärkung seines Verwaltungsausschusses durch zwei Beisitzer gefällt werden sollen (der eine durch die Arbeitgeberbeisitzer, der andere durch die Arbeitnehmerbeisitzer für die Dauer eines Jahres gewählt). Diese Beisitzer selbst dürfen weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sein. Die endgültige Entscheidung hat der Vorstand der Reichsanstalt.

Diese Bestimmung ist der strittigste Punkt des ganzen Gesetzes.

Ueberblicken wir die deutsche Regelung, so erscheint uns als besonders charakteristisch das Wort „mittelbar", das die Fälle abgrenzt, in denen überhaupt der „Härteparagraph" Anwendung findet. Man hat sich bemüht, hier die (fakultative) Möglichkeit zu schaffen bei Streiks mit komplexer Wirkung (z. B. Streik einer an

[1]) § 94.
[2]) § 94,4.
[3]) § 94,5.

andere Werke Ersatzteile liefernden Fabrik, eines Elektrizitätswerkes, Streik der Grundstoffindustrie, Kohle, Eisen usw.) den Unterstützungsanspruch für diejenigen Arbeiter zu retten, deren Arbeitslosigkeit hier zwar durch einen Streik hervorgerufen, aber nicht „verschuldet" im Sinne eines Wollens oder nicht Wollens ist, sondern nur verursacht im Sinne eines Schicksals, nicht einer Schuld.

Wenn nun auch eine handgreifliche Ungerechtigkeit in einer Unterstützungsverweigerung unter diesen Umständen auf den ersten Blick erblickt werden muß, hat die Sache doch noch einen anderen Aspekt:

Für den Fall einer Unterstützungsgewährung auch bei mittelbaren Streikwirkungen könnte der Arbeitskampf geradezu durch die Arbeitnehmer auf dem Rücken der Arbeitslosenversicherung geführt werden, und es ist doch gerade der Zweck — und zwar der fast unbestrittene Zweck des Streikparagraphes — dies zu vermeiden. Er will quasi die Neutralität des Versicherungsfonds wahren. Diese Neutralität wird aber gefährdet, wenn z. B. die Gewerkschaften heute um z. B. einen Streik in der Metallindustrie besser durchhalten zu können, die Eisenerzbergleute zum Streik bestimmen würden. Für die dadurch lahm gelegten weiterverarbeitenden Betriebe ist der Begriff der mittelbaren Betroffenheit ohne weiteres gegeben, und sie bekämen Unterstützungsansprüche, sodaß damit der Druck des Kampfes zu ungunsten der Arbeitgeber, zu Lasten solidarisch aufgebrachte Mittel verstärkt würde.

Diesem letzteren Bedenken trug auch das Kompromiß Rechnung, das 1923 beim Gesetzentwurf über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zustande kam, und in dem es heißt[1])

> „. . . mittelbar arbeitslos gewordene Versicherte fremder Betriebe sind dann zu unterstützen, wenn die Verweigerung der Arbeitslosenunterstützung für diese Arbeitslosen eine Unbilligkeit darstellen würde, weil der von dieser Arbeitslosigkeit betroffene Betrieb nur in einem losen Zusammenhange mit dem unmittelbar von dem Streik oder der Aussperrung betroffenen Betriebe steht."

Man ließ diese Fassung, die den eben dargestellten Tatbestand ausgeschaltet hätte, wieder fallen, weil das mehr oder weniger „lose Verhältniß" von Betrieben zueinander kein genügendes Kriterium darstellen und auch die Arbeitgeber in großen und kleinen Betrieben verschieden treffen würden. Ein weiterer Grund dafür, daß auch die Fassung des Streikparagraphes § 57 der ersten Lesung:

> „keinen Anspruch auf Unterstützung haben auch arbeitslos gewordene Versicherte im selben Betrieb, in Zweigbetrieben oder Teilbetrieben eines Unternehmens, die nach

[1]) Zitiert nach Stier-Somlo (kommentierte Ausgabe S. 272).

dem Betriebszweck zusammengehören und sich innerhalb einer Gemeinde oder wirtschaftlich zusammenhängender, nahe beieinanderliegender Gemeinden befinden"

keine Aufnahme gefunden hat (sie basierte auf der oben ausgeführten Erwägung), ist der, daß[1]) ein Arbeitnehmer einem Berufsverband angehöre, ohne Rücksicht auf den Betrieb, in dem er Arbeit gefunden hat. Besonders die hochqualifizierten Arbeiter hätten sich gegen Betriebsorganisationen gesträubt. Eine fachlich gegliederte Berufsorganisation aber erstrecke sich naturgemäß über das ganze Reich und ein besonderer Einfluß auf streitende Sondergruppen innerhalb dieses Rahmens bestünde nicht, im Gegenteil die Berufsorganisation suche dies zu unterdrücken.

So formuliert auch Grotewohl, Vertreter der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands:[2])

„Für die Versagung der Unterstützung darf niemals, ob es bei Streik oder Aussperrung sei, der plumpe Begriff der Betriebsgemeinschaft entscheidend sein, sondern nur die Interessengemeinschaft auf Grund eines gemeinsamen Kollektivvertrages."

Wir können uns auch der Richtigkeit der Erwägungen nicht verschließen, die zugrunde liegen, wenn im Rahmen derselben Rede von der Sozialdemokratie gefordert wird, daß die Formulierung des Streikparagraphes heißen soll:

„Arbeitnehmer, die an einem Streik unmittelbar beteiligt sind, erhalten während des Streikes keine Unterstützung.

Zweifellos wäre diese Regelung präziser, und das Fakultative des Härteparagraphen wäre dadurch quasi obligatorisch gefärbt worden. Es ist dem Redner auch Recht zu geben, wenn er betont, daß es „das Grundprinzip jeder Versicherung" ist, „den Versicherten gegen bestimmte von seinem Willen unabhängige Einflüsse zu sichern", — zu solchen gehört auch die durch Streik nicht verschuldete sondern nur verursachte Arbeitslosigkeit.

Nicht echt können wir dagegen dem sozialdemokratischen Redner geben, wenn er nur beim Angriffsstreik die Unterstützung aus Versicherungsmitteln versagen will, mit der Begründung, daß in unserer heutigen Wirtschaftsform „der Unternehmer immer der Stärkere" ist, daß bei Aussperrungen Unterstützung nach wie vor gezahlt werden solle, weil ja auch unter diesen Umständen „dem Arbeiter der Brotkorb höher gehängt wird."

Es ist nicht denkbar, daß der Staat seine Funktion, als Ausgleichender Faktor bei der Schaffung sozialpolitischer Gesetze in diesem Falle dadurch bewähre, daß er sich, „auf die Seite des sozial Schwächeren, des Arbeiters" stellt.

[1]) Ausschußbericht 2, S. 87.

[2]) Stenogramm der 335. Sitzung des Reichstags v. 6. Juli 1929, S. 11305 A.

Erkennt man, wie wir es tun, die Zweckmäßigkeit kollektiver Normierungen von Lohnsätzen und die kollektive Führung des Arbeitskampfes an (und das tut doch auch die Sozialdemokratie), so kann man andererseits nicht die Gleichberechtigung der rebus sic santibus bestehenden Fronten von Kapital und Arbeit dadurch derogieren, daß man eine von beiden Seiten als die schwächere präsumiert und bevorzugt behandelt.

Als ein Verdienst der Sozialdemokratie dagegen müssen wir es bezeichnen, wenn[1]) es ihr gelungen ist vor den Worten „Ausstand" oder „Aussperrung" im Streikparagraphen (§ 94, 1) die Begrenzung „inländisch" durchzusetzen. Wäre dies nicht geschehen, so wäre an sich durchaus die Möglichkeit gegeben (bei der fakultativen Normierung des Härteparagraphen), daß z. B. bei einem Streik der spanischen oder schwedischen Erzgruben, je eine Stillegung der Hüttenbetriebe zur Folge gehabt hätten, die Unterstützung, trotz des durch jahrelange gezahlte Beiträge erworbenen Rechtsanspruches, hätte entzogen werden können.

Ueberblicken wir, mit der englischen Regelung vergleichend, die Normierung des deutschen Streikparagraphes, so stellen wir folgendes fest:

Die Abgrenzung des Verschuldeten vom verursachten Streik, — die an sich niemals restlos durchgeführt werden kann — ist im englischen Gesetze relativ klarer getroffen worden. Bei Arbeitskämpfen[2]) wird der englische Arbeiter dann von der Unterstützung nicht ausgeschlossen, wenn er in einem anderen Betriebe als dem vor dem Arbeitskampfe betroffenen gearbeitet hat,

> „oder wenn er beweist, daß er weder an dem Arbeitskampfe teilgenommen noch ihn finanziert hat, noch unmittelbar an seinem Ausgange interessiert ist, und daß er ferner nicht einer Berufsgruppe angehört, von der Angehörige an dem Arbeitkampfe teilgenommen oder ihn finanziert haben, oder an seinem Ausgange unmittelbar beteiligt sind."

Unseren Erachtens ist diese Formulierung eine klare Abgrenzung und somit eine größere Sicherung als die deutsche, bei der der Arbeiter nur wenn eine besondere Härte vorliegt, bei unmittelbar durch Ausstand oder Aussperrung verursachter Arbeitslosigkeit gesichert ist. Bei allen Einwänden, die man gegen den Begriff des Beteiligtseins oder Nichtbeteiligtseins erheben kann, (ganz befriedigend ist das Problem ja nie zu lösen), sichert diese Begriffsbestimmung doch mehr gegen Willkür als die des „mittelbaren Zusammenhanges."

---

[1]) Stenogramm d. 336. Sitzung d. Reichstags v. 7. Juli 1927, S. 11350 B Rede d. Abg. Grassmann, v. der Sozialdemokratischen Partei).

[2]) Stier-Somlo führt folgende Rechtspragmatik der engl. Handhabung an: „ . . . dass keine Arbeitslosenunterstützung gezahlt werden darf, soweit die Arbeitslosen einer Berufsgruppe angehören, die in derselben Gewerkschaft vertreten ist, wie die im Kampfe stehende Berufsgruppe. Ausstand und Aussperung werden in jeder Beziehung gleich behandelt."

Die Krisenunterstützung.

Wir wenden uns der Frage der Unterstützung bei struktureller Arbeitslosigkeit zu, d. h. einer Arbeitslosigkeit, die in der gegebenen außerordentlichen Wirtschaftsstruktur ihre Ursachen findet und nicht wie die konjunkturelle auf die in Aufschwung und Stockung bestehenden Bewegungserscheinungen des kapitalistischen Wirtschaftskörpers zurückzuführen ist.

Wir erinnern hier daran, daß man das Problem in England durch die Gewährung der eingehend behandelten „extended benefits" zu lösen versucht hat.

Ihnen entspricht in Deutschland die Krisenunterstützung.

Die Regelung ist hier folgende:[1])

„In Zeiten andauernd besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage hat der Reicharbeitsminister, nach Anhörung des Verwaltungsrats der Reichsanstalt, die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung als Krisenunterstützung abweichend von den Vorschriften der §§ 95—99 zuzulassen. Die Zulassung kann auf bestimmte Berufe oder Bezirke beschränkt werden. Die Höhe der Unterstützung und die Dauer ihrer Gewährung können beschränkt werden."

Die persönliche Voraussetzung für die Gewährung von Krisenunterstützung ist:[2])

1. daß der Empfänger die Anwartschaftszeit (26 Wochen versicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten 12 Monaten — § 95, 1) nicht erfüllt hat, aber wenigstens 13 Wochen in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung stand,

Wochen — § 99, 1) erschöpft hat.

3. Arbeitswilligkeit, unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Bedürftigkeit.

Die Grundlage der Regelung ist die Erwägung, daß die öffentliche Fürsorge der Aufenthaltsgemeinde, die nach der deutschen Gesetzgebung[3]) unbedingt für hilfsbedürftige Arbeitslose subsidiär einzugreifen hat, nicht mit der Fürsorge für nichtversicherbare Massenarbeitslosigkeit belastet werden darf.

Um einen Umfang von der Zahl der hiervon Betroffenen zu geben, führen wir an, daß selbst bei relativ günstiger Wirtschaftslage am 1. Juli 1927 (also z. Zt. der Beratung des Gesetzes), von insgesamt 740.000 Arbeitslosen 541.000 Hauptunterstützungsempfänger und 200.000 Krisenunterstützte waren.

Strukturelle Massenarbeitslosigkeit trägt in Deutschland wie überall den bedrohlichen Charakter der Dauererscheinung: Während am 15. Dezember 1925 von 1,000.000 Arbeitsloser 42.000 langfristig arbeitslos waren, steigerte sich ihre Ziffer bei un-

[1]) § 101
[2]) § 101, 2
[3]) Verordnung über die Fürsorge v. 13. Febr. 1924.

gefähr gleicher Zahl von Arbeitslosen auf 502.000 am 15. Mai 1927.[1])

Trotzdem läßt die deutsche Regelung erkennen, daß man in der Krisenfürsorge unter gar keinen Umständen eine ständige Einrichtung sieht (besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage). Der Minister hat vollständig freie Hand, er kann beruflichen oder örtlichen Verschiedenheiten Rechnung tragen.

Wir werden auf die Finanztrage noch zurückkommen und erwähnen hier nur, daß die Kosten der Krisenfürsorge nicht aus Versicherungsbeiträgen, sondern lediglich aus öffentlichen Mitteln bestritten werden, wobei[2]) $^4/_5$ das Reich, $^1/_5$ die Gemeinden, in denen die örtliche Zuständigkeit zur Krisenunterstützung begründet ist, tragen. Dieser finanziellen Regelung entspricht der Charakter der Unterstützung als reine Fürsorgemaßnahme, nicht als Versicherungsleistung, diesem wieder die Bedürftigkeitsprüfung.

Ist Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit gegeben, so wird Nichtarbeitsfähigen, die Renten beziehen, die Krisenunterstützung — in der großen Mehrzahl der Fälle — nicht verweigert werden.

Wir sehen hier die gleiche Entwicklung wie in England, nur daß der Uebergang von der beitragspflichtigen zur nichtbeitragspflichtigen Unterstützung sich in Deutschland im Rahmen der „Erwerbslosenfürsorge", also jener mit Versicherungseinschlägen durchsetzten Unterstützung vollzog, während in England im Rahmen der damals schon bestehenden reinen Versicherung zuerst versucht wurde, ohne Rücksicht auf die Beitragsleistungen die Unterstützungsdauer zu verlängern, während man erst dann zu den Versicherungsleistungen ohne Rechtsanspruch überging. (Damals „uncovenanted benefits" genannt.)

Im übrigen charakterisiert sich die deutsche Krisenfürsorge im wesentlichen wie die englische. Es ist der Reichsarbeitsminister hier wie dort, der die Entscheidung in der Hand hat. In England ist das öffentliche Interesse, in Deutschland die „ungünstige Arbeitsmarktlage" die Voraussetzung. In England hat der Arbeitsminister freie Hand, die Anhörung der „lokalen Beschäftigungskomitees" ist fakultativ (wenn sich der Minister nach deren Gutachten auch grundsätzlich richtet). In Deutschland ist, — entsprechend dem Eingangs über die verschiedene Auffassung von Selbstverwaltung in England und Deutschland ausgeführten — der Minister dagegen verpflichtet, den Verwaltungsrat der Reichsanstalt zu hören in dem Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingegliedert sind.

Die unseres Erachtens richtige Auffassung, daß normale versicherbares und außerordentliches nicht versicherbares Risiko unbedingt zu trennen sind, teilt also das deutsche Gesetz mit dem englischen.

[1]) Stenogramm d. 336. Reichstagssitzung v. 6. Juli 1927, S, 11305 B.
[2]) § 167, 1

III Kapitel.

Finanzierung.

Beitragsleistung.

Wir wenden uns nunmehr einem anderen Kernproblem der Arbeitslosenversicherung zu, um seine Lösung in Deutschland mit der in England getroffenen zu vergleichen — der Finanzierung zu.

Bekanntlich steht auch historisch die Frage, ob Arbeitslosigkeit ein versicherbares — also finanzierbares — Risiko darstellt am Eingang aller Erörterungen über staatliche Erwerbslosenhilfe. Generell ist sie bejahend beantwortet worden, wie der (zu Anfang dieser Abhandlung ausgeführte) Tatbestand zeigt, daß es in den Kulturstaaten Europas staatliche Arbeitslosenversicherung gibt und bald noch in größerem Umfange geben wird.

Speziell ist jedoch die gleiche Frage für jeden sozialökonomischen Komplex, der sich mit dem Entschluß, eine Staatsversicherung einzurichten trägt, erneut zu stellen.

So ist dies auch gleich bei der ersten Beratung des deutschen Gesetzes im Parlament geschehen und zwar durch den Reichsarbeitsminister selbst.[1]) Er führte aus, daß die Frage „Ist Arbeitslosigkeit ein versicherungsfähiges Risiko?" eine Doppelfrage ist, nämlich:

Können die Beteiligten selbst die Arbeitslosenhilfe wirtschaftlich tragen? einerseits, und ist ein versicherungsmäßiges Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung möglich? andererseits.

Der Minister bejahte die Frage für Deutschland nur bedingt.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer können die Last z. Zt. nicht tragen, weil die Arbeitslosigkeit heute zu groß ist. Obergrenzen für die Beiträge müssen 3 Prozent des für die Bemessung maßgebenden Arbeitsentgeltes bleiben,[2]) der Rest muß aus Zuschüssen

[1]) Stenogramm der 265. Sitz. v. 7. II. 1927 S. 8895 D.
[2]) § 153 des Gesetzes.

der staatlichen Körperschaften bestritten werden. D. h. daß die Arbeitslosigkeit nicht im vollen Umfange auf Versicherungsmittel übernommen werden kann, daß neben die Versicherung die Fürsorge (die bereits geschilderte Krisenunterstützung) treten muß.

Kurz, die Versicherung kann in Deutschland nur die Konjunkturarbeitslosigkeit tragen, nicht die strukturelle, die Krisenarbeitslosigkeit. Nur die erstere kann die Versicherung finanzieren, die letztere muß auf breiteren Schultern ruhen.

Soweit zur ersten Frage.

Zur zweiten Frage versprach er bezüglich des Verhältnisses von Beitrag und Leistung ein besseres Verhältnis als in England, nämlich nicht nur auf 6 Beitragswochen eine Unterstützungswoche, sondern das Verhältnis: auf eine Beitragswoche eine Unterstützungswoche.

Wir werden diese Behauptung nachzuprüfen haben.

In Kürze ist der Mechanismus der deutschen Finanzierung folgender:

Es ist zu unterscheiden zwischen der Finanzierung des konjunkturellen und des strukturellen Risikos, ferner der Gefahrenausgleich darzustellen.

Zum ersten Punkte ist gleich am Anfange zu betonen, daß das deutsche Gesetz, im Gegensatz zum englischen das normale Erwerbslosigkeitsrisiko ausschließlich aus Beiträgen der an der Produktion selbst unmittelbar mitwirkenden, also der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, deckt.

Wir sehen also eine Abkehr von dem bis zum 1. Oktober 1927 geltenden Prinzip der Halbversicherung, das ja die „Erwerbslosenfürsorge" darstellt, und bei dem die Kosten von Reich, Ländern und Gemeinden, sowie den unmittelbar Beteiligten aufgebracht wurden.

Die Regelung ist folgende:[1])

Es werden nicht nur die Unterstützungsbeiträge, sondern alle Mittel „welche die Reichsanstalt zur Durchführung ihrer Aufgabe benötigt" (immer nur für das konjunkturelle Risiko gesprochen!) durch die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgebracht. Es tragen also die Arbeitgeber und Arbeitnehmer allein die Kosten der Arbeits- und Lehrvermittlung.

Kompliziert ist die Struktur des Beitrages.[2])

Es besteht aus dem Landesanteil, sowie einem Reichsanteil, wird aber einheitlich erhoben.

Der Landesanteil soll den Bedarf im Bezirke der Landesausgleichskasse decken, während der Reichsanteil dem Ausgleich zwischen über und unterbelasteten Kassenbezirken dient. (Wir erwähnten schon, daß der Reichshöchstsatz für Landes- und Reichsanteil zusammen 3 Prozent des für die Bemessung maßgebenden Arbeitsentgelts beträgt.)

[1]) § 142.
[2]) § 149.

Der Landesanteil wird vom Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes für seinen Bezirk nach dessen Bedarf festgesetzt. Bei letzterer Instanz hat dann der Vorsitzende des Arbeitsamtes die für seinen Bezirk erforderlichen Mittel einzufordern (unter Kontrolle des Landesarbeitsamtes selbst). Sein Verwaltungsausschuß „prüft die Rechtmäßigkeit der Aufwendungen nach und weist die erforderlichen Beiträge an".[1])

Der Reichsanteil wird zentral festgesetzt: durch den Verwaltungsrat der Reichsanstalt.[2]) Dies ist jedoch nicht so zu verstehen, daß der Satz in der normierten Höhe die Finanzgebarung der Versicherung dekretierte. Vielmehr ist der ganze Apparat der Mittelaufbringung dem der Staatsfinanzen nicht unähnlich.

Wie bei der Etatsfestsetzung wird der Haushaltsbedarf quasi „von unten nach oben" aufgestellt.[3])

Es wird festgesetzt:

1. Der Haushalt des Arbeitsamtes durch dessen Verwaltungsausschuß unter Genehmigung des Verwaltungsausschusses des Landesarbeitsamtes;

2. Der Haushalt des Landesarbeitsamtes durch dessen Verwaltungsausschuß, unter Genehmigung des Verwaltungsrates der Reichsanstalt;

3. Der Gesamthaushalt der Reichsanstalt durch dessen Verwaltungsrat, unter Genehmigung der Reichsregierung.

Für unvorhergesehene Ereignisse ist Bewilligung von Mehrausgaben, durch die gleichen Festsetzungs- und Bewilligungsinstanzen, erlaubt.

Erst nachdem durch diesen Instanzenzug der voraussichtliche Bedarf festgestellt wurde, besteht die Möglichkeit den Reichsanteil zu normieren und gleichzeitig den Reichshöchstsatz, dessen Obergrenze (3 Prozent) wir bereits erwähnten.

Es ist klar, daß zwischen der Spanne dieser beiden Sätze: Reichshöchstsatz und Reichsanteil, gleichzeitig der Landesteil liegen muß. Im Rahmen dieser Spanne setzt der Verwaltungsausschuß des Landesarbeitsamtes für seinen Bezirk nach dessen Bedarf den Landesanteil fest.

Das Landesarbeitsamt ist berechtigt, bei außerordentlich günstiger Lage, nämlich wenn sich drei Monate hindurch Ueberschüsse ergeben haben, oder drei Monate lang der Höchstsatz nicht erreicht wurde, den Arbeitsämtern seines Bezirkes einen Teil seines Anteils als Bezirksanteil zu überweisen. Diese Ueberweisung ist so zu verstehen, daß der Verwaltungsausschuß des Arbeitsamtes in diesem Falle berechtigt ist, den Bezirksanteil herabzusetzen. In diesem Falle bekommt das Arbeitsamt vorläufig keine andere (daß heißt, weiteren) Ueberweisungen und entsprechende Ausfälle muß es durch erhöhte Beiträge decken.[4])

[1]) § 151.
[2]) § 153.
[3]) § 43.
[4]) § 156.

Der Gefahrenausgleich.

Wir sehen also auf der Basis des Versicherungsapparates einen, allerdings fakultativen, Gefahrenausgleich.

Obligatorisch ist er dagegen im Verkehr zwischen der Zentrale der Versicherung, der Reichsanstalt und deren dezentralisierten Verwaltungskörpern, den Landesarbeitsämtern.

Die Zentrale hat von vornherein Reichshöchstsatz und Reichsanteil so zu bemessen, daß in den überlasteten Landesarbeitsamtbezirken Fehlbeträge gedeckt und der noch zu schildernde „Notstock" angesammelt werden kann.

Der Reichsanteil wird (einheitlich mit dem Landesanteil erhoben) monatlich durch die Landesarbeitsämter an die Reichsanstalt abgeführt. Gleichzeitig sind erstere verpflichtet, eventuelle Ueberschüsse zur Hälfte an die Reichsanstalt abzuführen. Die andere Hälfte dürfen sie nur zur Deckung künftiger Bedarfs behalten.[1])

Für den Fall, daß Fehlbeträge eines Landesarbeitsamtes nicht durch Hinaufsetzung der Beiträge bis zum Reichshöchstsatz oder durch Ueberschüsse gedeckt werden können, tritt die Reichsanstalt ein und deckt den Fehlbetrag.

Der finanzielle Gefahrenausgleich vollzieht sich also unter den Landesarbeitsämter dergestalt, daß diese nicht nur den Reichsanteil, sondern auch die sich eventuell sammelnden Ueberschüsse an die Zentralstelle überweisen und von dort Zuschüsse empfangen, falls das eigene Betragsaufkommen im Bezirk den Bedarf nicht deckt.

Die Konstruktion des Zuschuß- und Ueberweisungssystems ist also so gedacht, daß durch Unterstützungen überanstrengte Landesarbeitsämter durch die Hauptstelle finanziell entlastet werden sollen, während andererseits dafür gesorgt werden soll, daß bei den Landesarbeitsämtern mit künftigen Risikoverhältnissen keine Thesaurierung eintritt, indem die Ueberschüsse der Hauptstelle zugeführt (bezw. zur Herabsetzung bei Beitragsleistung verwandt) werden.

Besonders intressant ist hier das Verhältnis von Reichsanteil und Landesanteil zueinander.

Wir haben gesehen, daß die Beitragsaufkommen der Landesbezirke den Bedarf der Landesarbeitsämter decken sollen. Der Reichsanteil hat ja quasi nur die Funktion des nötigen Spitzenausgleiches.

Hieraus ergibt sich, daß der Landesanteil a priori größer sein muß, als der Reichsanteil.

Hieraus ergibt sich aber wieder mit zwingender Notwendigkeit, daß der dezentralisiert-variabel erhobene Landesanteil viel bedeutsamer für die Gestaltung der Höhe des Beitrags zur Reichs-

---

[1]) § § 154 und 155

anstalt sein wird, als der zentralisiert-unitarisch erhobene Reichsanteil, der für das ganze Reichsgebiet zwar gleich, aber doch relativ niedrig sein wird.

Dies ist in den Grundzügen der Finanzapparat des deutschen Reichsarbeitslosenversicherungsgesetzes und man kann nicht gerade sagen, daß dies ein einfacher Apparat ist.

Als Grund für die Dezentralisierung des Beitrages wurde im Reichstag[1]) angeführt, daß man eine Art „dezentralisierter Sparsamkeit" inaugurieren wolle:

> „Wir wollen die unteren und mittleren Träger selbst daran interessieren, daß die Beiträge nicht allzu hoch werden, ohne daß dies etwa auf dem Wege geschehen soll, die Leistungen herabzudrücken. Vielmehr soll das durch besonders gute Ausbildung der Arbeitsvermittlung erreicht werden."

Es soll nicht alles aus einem gemeinsamen Beitrag gespeist werden, da die unteren Instanzen nur allzu freigebig sind, und allzu sehr aus dem Vollen wirtschaften".[2])

Wir sehen also in der Haushaltungskontrolle und in dem Ueberweisungssystem den gleichen Gedanken finanziell verwirklicht wie er darin verwaltungsmäßig zum Ausdruck kommt, daß die Vorsitzenden der Aemter von der Anstalt selbst ernannt, also von ihr abhängig und ihrer Kontrolle unterworfen werden.

Aus diesem Grunde ging man auch von dem Gedanken der vorigen Entwürfe ab, das Schwergewicht in die lokalen Instanzen zu legen, der Selbstverwaltung der Beteiligten alles zu überlassen, und nur durch einen Reichsausgleich die finanziellen Lasten zu verteilen. Man glaubte die Erfahrung gewonnen zu haben, daß sich die lokalen Träger den Einflüssen, die sich im engen Rahmen immer wieder geltend machen, nicht entziehen können. Man wollte daher eine nicht allzu nahe Verbindung mit den Gemeinden (wie wir es in dem Abschnitt über die Verwaltung gezeigt haben, auch in finanzwirtschaftlicher Hinsicht nicht.

Gegen diese Organisation wurde andererseits, besonders von den Kommunisten und Sozialisten der Einwand gemacht, daß ein großes bürokratisches Gebäude errichtet wurde, in dem die Selbstverwaltung nicht allzu viel Spielraum hätte. Dies kommt auch zum Ausdruck in der Kritik der Demokraten[3]) in der ausgeführt wird, daß die Verwaltungsausgaben im Verhältnis zur Summe der Arbeitslosenunterstützung so geringfügig sind, daß sie garnicht ins Gewicht fallen. Sparen könne man an letzterer ja nicht (sie ist rechtlich normiert), nur an ersterer.

---

[1]) Stenogramm der 335. Sitzung vom 5. VII. 1927. Abgeordneter Dr. Moldenhauer von der Deutschen Volkspartei S. 11265 C.

[2]) Stenogramm der 335. Sitzung v. 5. VII. 1927. Abg. Dr. Moldenhauer v. der deutschen Volkspartei.

[3]) Stenogramm der 334. Sitz. des Reichstags v. 5. VII. 1927. Abg. Schneider von der Deutschen Demokratischen Partei. S. 11276.

Kritisiert wurde auch von dieser Seite die Abführung der Hälfte des Ueberschusses der Landesämter an die Reichsanstalt. Es wurde gesagt:[1])

> „... daß hier ein gesetzmäßiger Zwang ausgeübt wird. Danach ist ein Landesarbeitsamt, das 200 Mark Ueberschuß im Monat erzielt hat, verpflichtet 100 Mark an die Reichsansalt abzuführen, obwohl das ein kolossaler Blödsinn ist. Andererseits braucht ein Landesarbeitsamt, wenn es 300.000 Mark Ueberschuß hat, nur 150.000 Mark abzuführen; die anderen 150.000 Mark, die für die Bedürfnisse eines Landesarbeitsamtes viel zu viel sein können, bleiben in seiner Kasse. Solche Fragen regelt man überhaupt nicht durch Gesetz, sondern die Regelung dieser Dinge muß dem Ermessen der Selbstverwaltung anheimgestellt werden."

Wir sind der Meinung, daß die demokratische Kritik nicht unberechtigt ist. Man kann hier wirklich von einer Art Geschäftsaufsicht die über die unteren Stellen verhängt wird, von bürokratischen Kanzleibestimmungen reden.

Diesem zu starken Zentralismus steht entgegen, auf der anderen Seite die sozialökonomisch aufs höchste gefährliche Zersplitterung des Beitrages in regional verschiedene Beitragshöhen.

Wir haben im Abschnitt über die englische Versicherung unsere Auffassung über eine staatliche Zwangsversicherung dahin präzisiert, daß wir sie als eine Solidarversicherung bezeichnen, die die Wirtschaftsgesellschaft als solche betrifft und in der keine Gruppe das Recht hat, von ihrer günstigen Sonderlage durch Vorteile (geringere Beiträge), zum Schaden der anderen, zu profitieren. Oekonomisch günstige Absatzsituationen ergeben sich aus dem konoxen Zusammenhang des Wirtschaftsganzen heraus, und dürfen nicht zum Anlaß werden, sich den Lasten der Sozialversicherung, dieses Kampfinstrumentes gegen die nationale Wirtschaftsnot, teilweise zu entziehen.

Das in seiner Art großartige Gefahrenausgleichsgebäude des deutschen Gesetzes stellt letztlich einen finanztechnischen, einen formalen, keinen ökonomischen, materiellen Ausgleich der guten und schlechten Risiken dar. Hier ist ganz deutlich, wie auch in dem Tatbestand, daß der Staat zur Normalversicherung keine Beiträge zahlt (unsere Stellungnahme hierzu ergibt sich aus allem in dieser Arbeit ausgeführten selbst); zum Ausdruck gekommen, daß in Deutschland die Interessenten in der derzeitigen Regierungskoalition der jungen Republik, über das Interesse der Volksgemeinschaft den Sieg davongetragen haben.

Einschränkend ist hier allerdings zu sagen, daß das Deutsche Reich finanzwirtschaftlich wesentlich schlechter daran ist, als

[1]) Stenogramm der 334. Sitzung des Reichstags v. 5. Juli 1927. Abg. Schneider v. d. Deutschen-Demokratischen Pattei, S. 11276.

England und daß in diesem, dem Staate ungleich größere Lasten aufgebürdet werden dürfen als in jenem, zu sagen ist auch, daß die englische Versicherung im Frieden, zu Zeiten glänzender Prosperität zustande kam, als noch die Möglichkeit, aus öffentlichen Mitteln große Lasten aufzubringen, ganz unbestritten war.

Abgesehen von diesen quasi sozialistischen Argumenten, bestehen jedoch noch solche ökonomischer Art gegen die Beitragszersplitterung:

Durch sie wird erreicht, daß in Gebieten mit großer Arbeitslosigkeit und mit schlechter Konjunktur relativ hohe Beiträge, in Gebieten in denen die Arbeitlage günstiger ist, niedrigere Beiträge gezahlt werden, während es doch eigentlich umgekehrt sein sollte.

Dazu kommt, daß sich eine höchst ungleichmäßige Verteilung der Soziallasten im Reiche ergibt, wodurch die Konkurrenzbedingungen der gewerblichen Unternehmungen untereinander verschoben, die Rentabilitätschancen beeinflußt werden. Dies ist natürlich besonders bedeutsam für diejenigen Industrien, in denen die bezahlten Lohnsummen einen hohen Bruchteil der Produktionskosten ausmachen, und dies sind gerade in Deutschland z. T. die hoch qualifizierten Veredelungsindustrien, deren Exportfähigkeit (die doch heute für Deutschland so besonders wichtig ist) hierdurch gefährdet wird.

Alles was wir in diesem Abschnitt über die Finanzierung der deutschen Arbeitslosenversicherung ausführten gilt nur für den Fall, daß der sogenannte „Notstock" nicht die vorgeschriebene Höhe erreicht hat.

Dieser soll[1]) folgende Höhe haben:

> „Die Mittel der Hauptstelle der Reichsanstalt, die nicht zur Deckung von Fehlbeträgen verwandt werden — dies ist die Legaldefinition des Notstocks — sollen in der Höhe des Beitrages gehalten werden, der zur Unterstützung von 600.000 Arbeitslosen für drei Monate erforderlich ist."

Um die Ansammlung dieses Notstocks tunlichst zu beschleunigen, darf der Reichshöchstsatz nur mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers und des Reichsministers der Finanzen weniger als 3 Prozent des Arbeitsentgeltes betragen, solange jener Betrag nicht akkumuliert ist.[2])

Wir haben mit der Behandlung des Notstocks die Frage des zeitlichen Gefahrenausgleiches angeschnitten.

Das was wir bisher über die finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen Organen der Versicherung darstellten, bedeutet demgegenüber den räumlichen Gefahrenausgleich.

An sich stellt schon die Konstituierung eines Reichshöchstsatzes einen zeitlichen Gefahrenausgleich dar. Sie gibt die Gewähr

---

[1]) § 159.

[2]) Diese Kompetenz des Reiches ist dadurch bedingt, dass es bei Erschöpfung des Notstock (160 §) Darlehen gibt.

dafür, daß in Notzeiten das normale Maß der Belastung nicht überschritten wird; dies ist dann deshalb umso wichtiger, weil ja dann die Zahl der Beitragspflichtigen sinkt, und die der Anspruchsberechtigten steigt. Würde man unter diesen Umständen den Beitragssatz beliebig erhöhen können, so würde das also eine doppelte, unerträgliche Anspannung darstellen.

Wichtiger ist der erwähnte „Notstock" als zeitlicher Gefahrenausgleich, der gleichzeitig größere Schwankungen in der Beitragshöhe verhüten soll.

Die dritte Form des zeitlichen Gefahrenausgleiches stellen die Darlehen des Reiches dar,[1]) auf die wir noch zurückkommen werden.

Für die Zeitläufte, in denen der Ansturm der Arbeitslosigkeit die Dämme jeglichen räumlichen und zeitlichen Gefahrenausgleiches zerbrechen muß, ist eben die bereits dargestellte Krisenunterstützung vorgesehen.

Die Begründung[2]) erklärt, daß mit Beiträgen in Höhe von 3 Prozent, also mit dem Reichshöchstsatz, die Unterstützung von 700.000 Arbeitslosen, drei Monate lang möglich ist. Die Arbeitsmarktlage in Deutschland ist nun eine solche, daß mit einer Ueberschreitung dieser Arbeitslosenziffer, (die ja auch nur mit stärkster Anspannung der Versicherungskräfte unterstützt werden kann), unbedingt gerechnet werden muß. Ueber die Existenzberechtigung des „Notstocks" kann also nicht gestritten werden. Es besteht zweifellos die Notwendigkeit nach den Prinzipien der Selbstversicherung aus den eigenen Kräften der Institution für außergewöhnliche Notzeiten Mittel zu schaffen und die Rechtsmittel zu entlasten. Es ist in diesem Zusammenhange ja auch daran zu erinnern, daß „Notzeiten" nicht nur ein Hinzutreten neuer Unterstützungsberechtigter bedeuten, sondern — wegen der wachsenden Unmöglichkeit neue Stellen zu vermitteln — auch Rückgang der Beitragssummen.

Was den Kampf um die Höhe des Notstocks anbelangt, so ist zu sagen, daß die Linke für eine möglichst beträchtliche Höhe des Fonds eintrat, während die Regierungsparteien (die Rechte und das Zentrum) für eine möglichst weitgehende Vermeidung von „Thesaurierung" (d. h. also für eine niedrigere Höhe an sich bezw. für eine Herabsetzung der Reserve in günstigen Zeiten) plaidierten. Wie wir sehen, hat die Auffassung, daß der Fond konstant bleiben soll, gesiegt.

Für die Auffassung der Rechte führen wir folgende Ausführung des Abgeordneten Dr. Moldenhauer von der Deutschen Volkspartei an:[3])

---

[1]) § 160.

[2]) § 160, 1.

[3]) Stenogramm der 334. Sitzung des Reichstags v. 5. VII. 1927. S. 11267 A.

„Wir haben uns von dem Gedanken leiten lassen, über das unbedingt Erforderliche nicht hinauszugehen. Wir können uns eine starke Thesaurierungspolitik in Deutschland zur Zeit nicht leisten, wir können im Augenblick nicht die Wirtschaft übermäßig schwer mit Summen belasten, die für eine spätere Zukunft zurückgelegt werden müssen. Deshalb haben wir an einem Höchstbetrage von 3 Prozent festgehalten und auch den Notstock nicht übermäßig anschwellen lassen, um gegenwärtig, wo so viele andere schwere Lasten auf dem Reiche liegen, nicht noch diese weiteren hinzuzufügen."

Demgegenüber erklärt die Sozialdemokratie durch ihren Abgeordneten Graßmann:[1])

„Es erscheint uns unvorsichtig, wenn man angesichts der Forderung, die wir aufgestellt haben und die wir für absolut notwendig halten, von einer Thesaurierungspolitik spricht, die die Wirtschaft nicht ertragen könnte. Die Wirtschaft muß sie ertragen, weil sonst die Stöße, die aus einer Nichtbefriedigung von Unterstützungsansprüchen auf den Bestand der Wirtschaft und darüber hinaus vielleicht auf das Gefüge des Staates sich ergeben würden, weniger ertragen könnte, als eine zeitliche Belastung."

Wir sind der Auffassung des letzteren Redners und möchten hier auch bemerken, daß die „Thesaurierung" der Mittel doch nicht wörtlich, d. h. im Sinne einer sterilen Aufhäufung zu verstehen ist, sondern daß die Mittel der Reichsanstalt doch irgendwie dem Geldmark zur Verfügung gestellt werden, höchstwahrscheinlich in der Weise, in der es auch mit den Mitteln der „Seehandlung" (der preußischen Staatsbank also, die die zeitliche nicht benötigten Steuergelder verwaltet) geschieht, nämlich u. a. durch Anlage in Privatdiskonten.

Solange die offizielle Höhe des Notstocks nicht erreicht ist, bezw. wenn er erschöpft ist oder Gefahr besteht, daß er sich erschöpft, hat der Verwaltungsrat der Reichsanstalt denselben einheitlich für das Reichsgebiet festzusetzen.[2])

Die ratio legis ist die, daß durch die Vereinheitlichung des Betrages die, wie dargestellt, mit einer Erhöhung des Beitragssatzes auf 3 Prozent Hand in Hand geht, der Strom der Mittel, die aus dem ganzen Reiche dem zentralen Gefahrenausgleichsfond zufließt, verstärkt und verbreitert werden soll.

Da naturgemäß bei Inkrafttreten des Gesetzes keinerlei Mittel aufgesammelt sein können, und daß Wirtschaftskrise und Ar-

[1]) Stenogramm d. 336. Sitzung des Reichstags v. 7. VII. 1927 S. 11352 B C.
[2]) § 160.

beitslosigkeit fortbestehen, kann dieser Zustand für absehbare Zeit als der Normalzustand betrachtet werden.

Es ist von Interesse darüber nachzudenken, wie hoch der finanzielle Bedarf der Versicherung sein wird.

Der Unterstützungssatz.

Wir haben uns zu diesem Zwecke zu fragen, wie hoch die Unterstützungsleistungen der Versicherung sind.[1])

Der Gesetzgeber hat für die Bemessung der Arbeitslosenunterstützung, ebenso wie in der Invaliden- und Angestelltenversicherung, zum Teil auch in der Krankenversicherung Lohnkassen geschaffen. Für ihre Zugehörigkeit ist das wöchentliche Arbeitsentgeld der letzten drei Monate der Arbeislosenmeldung maßgebend.

Wir verzichten auf eine vollständige Darstellung dieser Lohnkassen, die (Klasse I.) bei einem wöchentlichen Arbeitsentgeltes von M. 10.— beginnen, und (Klasse XI.) in einem wöchentlichen Arbeitsentgelt von mehr als 60.— Reichsmark gipfeln.

Für unständig Beschäftigte trifft der Verwaltungsrat der Reichsanstalt Sonderbestimmungen über die Berechnung des Arbeitsentgeltes.

Ist der Arbeitslose so klassifiziert, so wird der „Einheitslohn", also ein fiktiver Arbeitslohn in jeder Lohnklasse der Unterstützungsbemessung zugrunde gelegt.[2])

Es werden so die individuellen Löhne quasi auf einen hypothetischen Generalnenner gebracht, von dem dann die Hauptunterstützung prozentual berechnet wird. Sie beträgt als Hauptunterstützung:

in der Klasse	I	75	vom Hundert
„ „ „	II	65	„ „
„ „ „	III	55	„ „
„ „ „	IV	47	„ „
„ „ „	V u. VI	40	„ „
„ „ „	VII	37·5	„ „
„ „ „	VIII bis XI	35	„ „

Der Familienzuschlag beträgt für jeden Angehörigen 5 Prozent des Einheitslohnes. Es bedarf jedoch die Arbeitslosenunterstützung einschließlich der Familienzuschläge eine bestimmte Höhe absolut nicht übersteigen, die in den beiden unteren Klassen 80 Prozent, in den oberen Klassen 60 Prozent des Einheitslohnes beträgt.

Es ist kein Zweifel, daß die sogenannten „Lohnüberschneidungen" d. h. eine Unterstützung die höher als der Normalar-

[1]) §§ 104-108.

[2]) Der Einheitslohn beträgt in (§ 106): Klasse I 8 M, Klasse II 12 M, Klasse III,16 M, Klasse IV 21 M, Klasse V 27 M, Klasse VI 33 M, Klasse VII 39 M, Klasse VIII45 M, Klasse IX 51 M, Klasse X 57 M, Klasse XI 63 M.

beitslohn ist, ausgeschlossen bleibt. Die Begrenzung auf einen maximalen Prozentsatz des Normallohnes soll, wie es bei jeder Arbeitslosenversicherung notwendig ist, den Arbeitswillen aufrechterhalten.

Der Unterstützungsbedarf.

Berechnen wir aus diesen Daten die tatsächlich zu zahlenden Unterstützungen, so kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Es betragen

in Lohnklasse	Hauptunterstützung RM.	Familienzuschlag RM.	Höchstunterstützung RM.
I	6.00	0.40	6.40
II	7.80	0.60	9.60
III	8.80	0.80	12.00
IV	9.87	1.05	15.12
V	10.80	1.35	17.55
VI	13.20	1.65	21.45
VII	14.63	1.95	24.38
VIII	15.75	2.25	27.00
IX	17.85	2.55	30.60
X	19.95	2.85	34.20
XI	22.05	3.15	37.80

Wir können demnach die durchschnittliche Aufwendung für einen Arbeitslosen, einschließlich des Familienzuschlages, auf ungefähr 40 bis 60 Reichsmark monatlich veranschlagen.

Unter diesen Umständen hätte die Reichsanstalt monatlich zu zahlen (für Hauptunterstützungangehörige nebst Zuschlagempfängern) bei einer Arbeitslosengesamtziffer:

von	400 000	etwa	16—24	Mill.	RM.
„	600 000	„	24—36	„	„
„	800 000	„	32—48	„	„
„	1 000 000	„	40—60	„	„
„	1 200 000	„	48—72	„	„
„	1 400 000	„	56—84	„	„
„	1 600 000	„	64—96	„	„
„	1 800 000	„	72—108	„	„
„	2 000 000	„	80—120	„	„

Aus diesen Zahlen ist sowohl der ungeheuere Bedarf der Reichsanstalt als auch die Höhe des Notstockes zu berechnen. Er würde 72—110 Millionen betragen.

Diese Summen begründen die Bestimmung des § 163 des Gesetzes:

> „Kann der Bedarf der Reichsanstalt aus den Beiträgen und aus dem Notstock nicht völlig gedeckt werden, obwohl der Beitrag rechtzeitig einheitlich für das Reichsgebiet festgesetzt ist, so gewährt der Reichs-

arbeitsminister mit Zustimmung des Reichsministers der Finanzen Darlehen."

Ist die Situation also nicht so, daß die Krisenunterstützung, der Zuschuß des Reiches, einsetzt, so soll es mit Darlehen helfen, und so die Pflicht des Staates für die Opfer der Erwerbslosigkeit einzutreten, erfüllen. Der Grundgedanke ist hier der, daß die Darlehenshilfe des Reiches eintreten soll in Fällen relativ kurzer Krisenbelastung, also bei Wirtschaftsstockungen, von denen man erwarten kann, daß ihnen ein Aufschwung folgen wird, indem dann die gewährten Darlehen zurückgezahlt werden können. Der Begriff des „Darlehens" soll dem Begriffe der Selbstverwaltung entsprechen, da die öffentliche Hand nur dann eingreift, wenn ausgleichbare Schwankungen die Zahlungskraft der Instituten gefährden.

Die neue Arbeitslosenversicherung kann sich also nicht unter allen Umständen selbst tragen.

Es stehen demnach hinter der Reichsanstalt einerseits die vom Reich und Gemeinden finanzierte Krisenfürsorge, andererseits die Reichskredite.

Die Kosten der Krisenunterstützung.

Wir haben uns bemüht, das finanzielle Gesamtgebäude der deutschen Reisarbeitslosenversicherung zu umreißen; wir haben sowohl über die Aufbringung als auch die Verteilung und Verwaltung der Mittel, sowie über die Bemessung und voraussichtliche Höhe der Unterstützung das u. E. Notwendigste gesagt, und haben nun noch über die Kosten der Krisenunterstützung einige Worte zu sagen.

Wir erwähnten schon, daß vier Fünftel das Reich, ein Fünftel die Gemeinden zu tragen haben. Die Beteiligung letzterer wurde damit begründet, daß die Krisenunterstützten, wenn es keine Krisenfürsorge gäbe, der Armen- und Wohlfahrtspflege anheimfallen würden.

Dem steht gegenüber, daß auf diese Weise eine durchaus verschiedene Belastung der Gemeindefinanzen eintritt.

Im übrigen hat bezüglich der Beteiligung oder Nichtbeteiligung der Gemeinden an den Lasten der Krisenunterstützung ein ziemlich heftiger Kampf getobt, auf dessen Einzelheiten wir hier nicht eingehen zu müssen glauben; er ist ein Reflex der Streitigkeiten die überhaupt auf finanzwirtschaftlichem Gebiet zwischen den Gemeinden, den Ländern und dem Reiche um den „Finanzausgleich" ausgetragen werden und für das ökonomische Leben des heutigen Deutschlands u. a. charakteristisch sind.

Vergleich zwischen der englischen und deutschen Finanzierung.

Stellen wir dem so umrißenen Finanzgebäude der deutschen Reichsarbeitlosenversicherung das Großbritannische gegenüber, so ergibt sich folgender Unterschied:

Vielleicht das unterscheidenste Charakteristikum in Bezug auf die Aufbringung der Mittel, ist die Staatsbeteiligung in England zu einem Drittel, ferner die Einheitlichkeit der Beiträge im Bereich des ganzen Landes, schließlich die gleiche Einheitlichkeit bezüglich der Unterstützungsbeiträge.

Bezüglich der Beitragsleistung des Staates haben wir uns schon verschiedentlich geäußert.

Es ist recht beachtlich, daß das Land in dem die Sozialpolitik zuerst Wirklichkeit geworden ist, Deutschland, sich eine Arbeitslosenversicherung geschaffen hat, in der der Staat grundsätzlich nur auf dem Weg des Extraordinariums das Uebel der Erwerbslosigkeit finanziell mitkämpfen hilft. Ebenso befremdend wie die Tatsache, daß man in einer u. E. falsch verstandenen Auffassung von Selbstverwaltung die Beiträge nicht aus dem Gedanken der Volksgemeinschaft heraus normiert hat, auf dem jede sozialpolitische Aktion stehen muß, sondern aus den besonderen Bedingungen heraus, denen die Beteiligten durch ihre spezielle Eingliederung in den kapitalistischen Wirtschaftskörpern unterliegen, wenn auch die Berücksichtigung der ökonomischen Sonderlage nicht bis auf die Wirtschaftseinheit selbst hinunter reicht, sondern zusammengefaßt in den Bezirken der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter zum Ausdruck kommt.

Die Abstufung der Unterstützungsbeträge nach einem auf der Basis des Durchschnitteinkommens errechneten Einheitslohn, ist lediglich der Reflex dieser Auffassung der Versicherung, die viel zu sehr auf das Prinzip der Individualversicherung abgestellt ist, und den einzelnen auch in der Situation der außerordentlichen Notlage, die die Arbeitslosigkeit bedeutet, quasi nach den wirtschaftlichen Verhältnissen fragt, in denen er sich vor Eintritt dieses sozial bedingten Zustandes individuell befunden hat. Natürlich steht hinter dieser Regelung der Gedanke, daß der Einzelne nach dem Prinzip der Selbsthilfe einerseits soviel zum Fond beitragen soll, als er ihn voraussichtlich beanspruchen wird und ihn anderseits soviel beanspruchen soll, wie er zu seiner Bildung beigetragen hat.

Der Fehler liegt hier darin, daß die Arbeitslosigkeit ein Ergebnis der unlösbaren Verknüpfung und Gliederung der ganzen Sozialwirtschaft (darüber hinaus der Weltwirtschaft) ist, so daß die einzig logisch konstruierte Gefahrengemeinschaft weder der Aktionsradius des Exekutivorgans, des Arbeitsamtes, noch die historisch gewordene Einheit der deutschen Länder sein darf. Allerdings umgreifen die Bezirke der Landesarbeitsämter nicht die po-

litischen Grenzen der einzelnen Glieder des Bundesstaates — das wäre ja auch völlig undurchführbar — sondern sind grundsätzlich ohne Berücksichtigung der Landesgrenzen nach besonderer wirtschaftsgeographischer Zweckmäßigkeit gegliedert; diese Gliederung baut jedoch immerhin auf der bundesstaatlichen Gliederung auf, und das ist u. E. völlig verfehlt, da hierdurch Gefahrgemeinschaften gebildet werden, die keine Wirtschaftsgemeinschaften sind.

Dagegen hat England, das Land des traditionellen Wirtschaftsliberalismus von Anfang an Beitragspflicht des Staates zu einem Drittel gehabt, was nach Gsell[1]) auf politische Gründe zurückzuführen ist, weil man einerseits die Unternehmer nicht mit einer zu starken Quote belasten, andererseits dem Staate durch die Beitragspflicht, die man ihm auferlegte, auch gleichsam das Recht mitzubestimmen gewähren wollte. U. E. ist diese Argumentation nicht stichhältig.

Der straffe, einheitliche Aufbau der englischen Versicherung, wie er vom ersten Tage ihrer Begründung an bestand, sieht nicht danach aus, als wenn der Staat einer anderen Begründung für seine Verwaltungsmacht eben seine summa potestas gebraucht hätte. Gsell sagt ja auch nur, daß jene Erwägung bei der Normierung von Staatsbeiträgen mitgespielt hätte. Daß fernerhin der Staat sich von vornherein bereit erklärt hat, jene beträchtlichen Summen zu zahlen, um sie nicht den Unternehmern aufzuerlegen, spricht eben für jene spezialpolitische Aktivität, die wir bei der deutschen Versicherung vermissen, und die in Großbritannien gerade an Staatssozialismus anklingt.

In Kürze sei hier die finanzielle Organisation der Versicherung in England dargestellt.

Alle Einnahmen der Organisation fließen in einen Fond, der unter der Aufsicht und der Verwaltung des Arbeitsministers steht. Aus ihm fließen naturgemäß auch alle Zahlungen der Versicherung. Der Fond unterliegt den gleichen Kontrollbedingungen wie alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben Englands, nämlich durch die oberste Rechnungsbehörde, den „Comtroller and Auditor-General". Die Einigung in den staatlichen Finanzmechanismus äußert sich ferner darin, daß die Gelder des Fonds der Staatsschuldverwaltung „Nitional debt Commissioners" zu Anlagezwecken überwiesen werden können, worüber die Staatsschuldverwaltung dem Parlament alljährlich Rechnung zu legen hat.[2])

Besonders interessant ist die Frage des Gefahrenausgleiches.

Hier ist von vornherein zu betonen, daß die englische Arbeitslosenversicherung zu einer Zeit konstruiert wurde, in der eine Er-

---

[1]) a. a. O. S. 88.

[2]) Die Beiträge, die als den Zinsen dieser Anlagen flossen, waren nicht gering Nach Gsell (a. a. O. S. 34.) erreichten sie bis zur Verschuldung des Fonds 4 Mill. Pfund Sterling erreichten Ihr Anteil an der Deckung der Gesamtausgaben — im Jahre 1913 bis 1914 über eine halbe Mill. Pfund St. — betrug mit 47 877 Pfund. Sterling ca. 10 %.

schöpfung des Fonds, ein finanzieller Notstand der Versicherung nicht zu befürchten war, vielmehr überstieg in den Jahren 1913—1914 die Einnahmen die Ausgaben um mehr als das anderthalbfache. Dies setzte sich bis zur Weltkrisis fort. Bei Kriegsende betrug die Reserve nicht weniger als 15 Millionen Pfund und im Jahre 1920 sogar 21 Millionen Pfund.

So ist es kein Wunder, daß in dem im gleichen Jahre erlassenen zweiten Grundgesetz der Versicherung für den Fall, daß die Einnahmen der Versicherung die Ausgaben nicht decken, oder künftig nicht zu decken drohen, lediglich folgender Paragraph Vorsorge trifft:[1])

> „Findet das Schatzamt zu irgendeiner Zeit, daß der Arbeitslosenfonds nach Lage der Umstände in Gefahr steht, zahlungsunfähig zu werden, so hat der Minister auf Anweisung des Schatzamtes durch einen Erlaß diejenigen zeitweiligen Abänderungen in bezug auf die Höhe der Beiträge oder die Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung (und zwar für die ihm angemessen scheinende Zeitdauer) zu treffen, die nach dem Ermessen des Schatzamtes im großen ganzen hinreichend sind, um die Zahlungsfähigkeit des Arbeitslosenfondes sicherzustellen."

Wir sehen also — wieder eine staatssozialistische Tendenz, — dem Ermessen des Chefs der Sozialpolitik anheimgestellt, was er zu tun gedenkt, um durch Erhöhung der Lasten oder Verkürzung der Unterstützungsdauer und Unterstützungshöhe eine Ausgleichung von Einnahmen und Ausgaben zu erzielen. Der sorgsam konstruierte Ausgleichsapparat der deutschen Versicherung existiert in England nicht.

Begrenzt sind die Maßnahmen des Ministers jedoch durch die Vorschrift, daß keinesfalls die wöchentliche Unterstützung für Männer unter 13 sh., für Frauen unter 10 sh. herabsinken darf, und daß die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer um nicht mehr als 1 d. pro Person und Woche erhöht werden dürfen, ferner nicht ungleichmäßig für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein dürfen.

Es ist kein Zweifel, daß diese Konstruktion ausreichend gewesen wäre, wenn nicht die Weltkrise von 1920/21 gekommen wäre. Binnen weniger Monate wurde in diesen Jahren die ganze Reserve neben den laufenden Beträgen aufgebracht und zusätzliche Summen mußten auf dem Kreditwege beschafft werden, damit die Versicherung arbeiten konnte.[2])

[1]) § 15.—1.

[2]) Folgendermassen gestaltet sich nach Gsell (a. a. O. S. 39.) der Reservefond, wobei + die Reserven und — die Vorschüsse des Schatzamtes bedeuten: 1912/13 + 1,610.000. 1913/14 + 3,160.000. 1914/15 + 4,670.000. 1915/16 + 6,790.000. 1916/17 + 10,120.000. 1917/18 + 14,020.000. 1918/19 + 18,070.000. 1919/20 + 21,200.000. 1920/21 + 250.000. 1921/22 — 14,750.000. 1922/23 — 15,600.000. 1923/24 — 6,980.000. 1924/25 — 8,430.000. 1925/26 — 10,497.000

Es besteht also die Tatsache, daß für die außergewöhnliche Beanspruchung der Nachkriegszeit die finanzielle Organisation nicht genügte, denn auch eine Versicherung, die mit Staatsmitteln arbeitet, muß mit den Geldern auskommen, die nach ihrem Statut für sie vorgesehen sind. Kann sie nur leben, wenn darüber hinaus öffentliche Mittel in unvorgesehener Weise hingezogen werden müssen, so ist ihre finanzielle Organisation falsch.

Die größere Einfachheit des englischen Ausgleichssystem gegenüber dem deutschen ist also mit einer Unzulänglichkeit ihres Funktionierens erkauft, denn es ist dem Wesen einer Sozialversicherung angepaßt, wenn die Einnahmen gegenüber den Ausgaben dauernd hoffnungslos abgleiten und der Arbeitsminister sich durch provisorische Erhöhung der Beiträge, schließlich durch eine geradezu hoffnungslose Verschuldung des Fondes helfen muß.

Zusammenfassend können wir sagen, daß bei der Aufbringung der Mittel und Verteilung der Beitragslasten die englische Versicherung dem Prinzip der Solidaritätsversicherung und der nationalen Gefahrengemeinschaft besser entspricht als die deutsche, daß jedoch der Ausgleichsapparat selbst zwar einheitlicher und klarer organisiert, jedoch gegenüber dem Ansturm der Massenarbeitslosigkeit unzulänglich ist.

Die deutsche Versicherung macht dagegen dem Prinzip des individuellen Risikos zu große Konzessionen, ist jedoch mit einem zweckmäßiger gegliederten, wenn auch überaus komplizierten Gefahrenausgleichsystem ausgestattet.

Die Erklärung für letztere Tatsache liegt darin, daß der englische Gesetzgeber die Riesenanforderung die eine Weltkrisis an die Versicherung stellen kann, noch nicht kannte, als er die National Unemployment Insurance Act von 1920 konstruierte, der Gesetzgeber des deutschen Reichsarbeitslosenversicherungsgesetzes dagegen im Jahre 1927 über die Gefahren im Bilde war, die einer derartigen Institution drohen können, wobei die unglückliche Finanzlage Deutschlands von vonherein zwang, einen Finanzaufbau zu schaffen, der unvorhergesehene Ueberraschungen möglichst ausschloß.

IV. Kapitel.

Charakteristische Sonderheiten des deutschen Arbeitslosenversicherungsgesetzes.

Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge.

Wir wenden uns nun einer Besonderheit des deutschen Gesetzes zu, die es von dem englischen unterscheidet. Es handelt sich um die „Produktive Erwerbslosenfürsorge", wie es in der bis zum 1. Oktober 1927 geltenden Gesetzgebung hieß, bezw. die „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge" nach der Terminologie des neuen Gesetzes.[1])

England kennt keine entsprechende Institution. Man unterstützt hier nicht Notstandsarbeiten durch Versicherungsgelder. Vielmehr bewilligt hier die Regierung

> „seit 1920 aus Steuergeldern Beiträge an die lokalen Behörden zur Ausführung von öffentlichen Werken (Straßen- und Brückenbauten) und andere im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten (Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Meliorationen usw., ferner auch in beschränktem Maße an private Personenverbände zur Förderung von Handel und Gewerbe."[2])

Das Wesentliche der deutschen Regelung ist:

Die wertschaffende Arbeitslosenfürsorge besteht in erster Linie in „Mitteln der Reichsanstalt, die in Form von Darlehen oder Zuschüssen" insoweit zur Verfügung gestellt werden, „als die Mittel der Reichsanstalt durch die Maßnahmen entlastet werden", eine Kennzeichnung, die gleichzeitig die Legaldefinition darstellt.

Die Verwaltung ist folgende:

Der Verwaltungsausschuß der Reichsanstalt erläßt mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers bindende Richtlinien, der Verwal-

[1]) § 139.
[2]) Gsell, a. a. O. S. 18.

tungsausschuß des Landesarbeitsamtes ist zur Herbeiführung der fraglichen Maßnahmen zuständig und hat das Recht der Delegation an die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter.

Bezüglich der Verwendungsrichtung, die die Mittel nehmen sollen, ist generell gesagt:

> „es dürfen nur solche Maßnahmen gefördert werden, die für die Volkswirtschaft von produktivem Werte sind . . ."

womit von der Förderung aller nur auf Rentabilität bezw. vorwiegend auf Rentabilität gerichteten Strebungen ausgeschlossen werden sollen. Die Grenze ist allerdings flüssig genug gezogen, da u. E. ein dauernder und im normalen Verlaufe der Dinge liegender Gegensatz zwischen Rentabilität und Produktivität im Rahmen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung nicht besteht. Das Gesetz überläßt es im übrigen der Praxis, hier den richtigen Weg zu finden, und hat nur noch eine generell hinweisende und speziell ausschließende Bestimmung eingebaut. Die erstere lautet dahingehend, daß an Maßnahmen gefördert werden sollen

> „insbesondere solche, die geeignet sind, die Menge einheitlicher Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Betriebsstoffe zu vermehren."

Die letztere:

> „Darlehen und Zuschüsse an private, auf Erwerb gerichtete Unternehmungen dürfen nicht gewährt werden."

Diese Maßnahmen können noch eine Steigerung erfahren:

Außer den Mitteln der Reichsanstalt können noch Darlehen und Zinszuschüsse des Reiches „aus den verfügbaren Haushaltsmitteln des Reiches" durch den Reichsarbeitsminister bewilligt werden. Der Minister kann auf die Reichsanstalt oder auf die oberste Landesbehörden delegieren, wobei letzteren die Weiterdelegation gestattet ist. Diese „zur Verstärkung der Förderung" (gemeint ist hier die Förderung im Sinne des oben von der wertschaffenden Arbeitslosenfürsorge allgemein gesagten) dienenden Mittel dürfen jedoch nur für solche der oben charakterisierten Maßnahmen eingesetzt werden,

> „. . . die für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt besonders wertvoll sind."

Hier ist darauf hinzuweisen, daß an dieser Stelle nicht von der „Volkswirtschaft", sondern von der „Wirtschaft" schlechthin die Rede ist. Dies kann nur so gemeint sein, daß in diesem Falle der „besonderen Förderung" auch Privatwirtschaften gefördert werden dürfen, sofern nur diese Maßnahme geeignet ist, den Arbeitsmarkt zu entlasten.

Schließlich ist noch eine weitere, letzte Steigerung vorgesehen: Während eine Gewährung von Mitteln der obengenannten Art als Zusatz zu den Mitteln der Reichsanstalt verstanden werden muß, können

> „... Darlehen und Zinszuschüsse aus Hausmitteln des Reichs auch für Maßnahmen bewilligt werden, zu deren Förderung Mittel der Reichsanstalt nicht herangezogen werden."

Es kann also erstens die Mittel der Reichsanstalt überhaupt in die Kanäle der Produktion geleitet werden. Es können also Straßen und Kanäle gebaut, Elektrizitätswerke und Gasanstalten errichtet, bezw. erweitert werden, kurz, alle Arbeiten gefördert werden, deren Ziel nicht unmittelbar ein maximaler Geldbetrag ist. Wenn nun gesagt ist, daß solche Notstandsarbeiten bevorzugt werden sollen, die die Menge der einheimischen Nahrungsmitteln und Rohstoffe vermehren, so finden wir in der Begründung die Motivierung, daß hierdurch in hohem Maße menschliche Arbeitskraft beansprucht werde, und in geringem Maße sachlicher Aufwand erforderlich sei; ferner daß hierdurch die überfüllten großstädtischen Arbeitsmärkte durch Ueberführung in ländlich oder kleinstädtisches Arbeitsverhältnis erleichtert würden. Es wären dies insbesondere Meliorationen, Moorkulturen usw.

Auf dieser ersten Stufe sollen also die Mittel der Reichsanstalt nur „arbeiten", sollen möglichst viel Menschen, die sonst müßig gingen, Beschäftigung gewähren, da sie sonst, unter Fortbezug der Unterstützung, aus jener produktiven Tätigkeit ausgeschaltet wären. Daß Privatunternehmungen von Zuschüssen ausgeschlossen bleiben, bedeutet hier ein Festhalten am Prinzip der freien Konkurrenz insofern, als der Staat es vermeiden will, in diesem Stadium durch seine Zuschüsse in die freie Funktion des geschäftlichen Wettbewerbes bevorzugend einzugreifen.

Aus der Erwägung heraus nun, daß in Krisenzeiten die Mittel der Reichsanstalt äußerst knapp sein können, daß dagegen gerade dann eine Beschäftigung von Erwerbslosen psychologisch und ökonomisch zweckmäßig erscheint, können

zweitens Darlehen und Zuschüsse des Reiches gegeben werden, und zwar auch an Privatunternehmungen. Diese Maßnahmen sind dann an sich „besonders" wertvoll insofern, als sie dem mit der Krisis verbundenen Kapitalmangel zu steuern, die ihn begleitende Massenarbeitslosigkeit zu mildern geeignet sind. Natürlich ist darüber hinaus, abgesehen von Krisenzeiten, diese verstärkte Förderung ein Ventil für die einengender Bestimmungen der allgemeinen Vorschrift über wertschaffende Arbeitslosenfürsorge überhaupt, sodaß außergewöhnlich günstige Investitionen auch bei normaler bzw. relativ normaler Arbeitslosigkeit, über den Rahmen des Fonds und über den der nicht privatwirtschaft-

lichen Betriebe hinaus vorgenommen werden können. Daß drittens von der finanziellen Basis der Versicherung überhaupt losgelöste Gewährung von Mitteln erfolgen darf, ist zweifellos bestimmt, daß in außergewöhnlich ungünstigen Arbeitsmarktlagen die Mittel des Fonds völlig erschöpft sind.

Wir sehen also einerseits eine Verknüpfung von Versicherung und Notstandsarbeiten überhaupt, andererseits die gesetzlich normierte besondere Staatshilfe über das Prinzip der Selbsthilfe hinaus nicht nur für die Erhaltung, sondern auch für die Beschäftigung der Erwerbslosen verwirklicht.

Es sei hier ohne näher darauf einzugehen erwähnt, daß die „Erwerbslosenfürsorge", die Vorläuferin des Gesetzes, eine Gradierung der finanziellen Förderung von Notstandsarbeiten kannte.

Wir glauben die Begründung des Tatbestandes, daß die deutsche Versicherung diesen Einbau der Notstandsarbeiten in das Arbeitslosenversicherungsgesetz in der dargestellten sorgfältigen Abstufung vorgesehen hat, während in England etwas derartiges nicht zu finden ist, in folgendem zu erblicken.

Die Sachlage ist hier ähnlich zu beurteilen, wie bei den Institutionen des Gefahrenausgleiches. Das englische Gesetz entstand in seiner ersten und zweiten grundsätzlichen Fassung außerhalb der vollen Auswirkung der Nachkriegsnot und hat infolgedessen nicht dieses wirtschaftsgeschichtliche Novum der Staatsintervention durch einen Eingriff in die Funktion der Kapitalbildung und Kreditgewährung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung vorgesehen.

Dagegen hängt die deutsche Massenarbeitslosigkeit auf das engste mit der Kapitalarmut zusammen, die auf Inflation und Reparation sich gründet. Die Aktivierung der Mittel des Fonds in der Produktionssphäre, die Bemühungen des Staates schließlich an der Wurzel der Erwerbslosennot, eben der Knappheit der Kapitaldecke zu helfen, ließen die „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge" zu einem Essentiale des Versicherungsgesetzes werden, obgleich sie aus dem Wesen der Sozialversicherung heraus nicht hineingehören.

Arbeitsvermittlung.

Dies leitet zu einem weiteren relevanten Unterschied der deutschen Versicherung (die wir hier nicht lückenlos, sondern nur unter diesem Espekt darstellen) gegenüber der englischen: der Einbau eines besonderen Abschnittes über Arbeitsvermittlung[1]) und Berufsberatung.

Das Gesetz hat an anderer Stelle[2]) bereits den Grundsatz aufgestellt:

> „Arbeitslosigkeit wird in erster Linie durch Vermittlung von Arbeit verhütet und beendigt."

[1]) Zweiter Abschnitt §§ 58 ff.
[2]) § 131, 4. Abschnitt.

In dem Rahmen des hierdurch eingeleiteten Abschnittes findet sich auch die eben dargestellte „Wertschaffende Arbeitslosenfürsorge": Ferner kleinere Hilfen wie Reisebeihilfen,[1]) Darlehen zur Beschaffung von Arbeitsrüstung, Vorschriften über Veranstaltung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen usw. wie sie ähnlich auch im englischen Gesetze vorhanden sind.

Die Grundsatzgesetzgebung, die der zitierte Einleitungssatz dieses Abschnittes darstellt, die Arbeitsvermittlung also, die Arbeitslosigkeit in erster Linie verhüten und beendigen soll, ist jedoch im zweiten oben zitierten Abschnitt der Verwirklichung näher gebracht.

Wir erwähnten schon, daß das 1922 erlassene Reichsgesetz über Arbeitsvermittlung mit dem neuen Arbeitslosenversicherungsgesetz zu einer Einheit verschmolzen wurde.

Während sich England in der Exekutive seines Versicherungsgesetzes auf die „Labour Exchange Act" von 1909 stützt, eine umfassende staatliche Organisation des Arbeitsmarktes (ursprünglich freiwillig benützbar, später obligatorisch für den der Versicherungsleistungen begehrte) also de facto auch Nachweis und Versicherung als Einheit handhabt, ist in Deutschland die Verschmelzung de lege eingeführt.

Die Magna charta der deutschen Reichsarbeitsvermittlung ist der „Grundsätze der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung" zu benennende § 58 des Gesetzes:

> „Die Arbeitsvermittlung hat dahin zu wirken, daß freie Stellen durch möglichst geeignete Arbeitskräfte besetzt werden. Dabei sind einerseits die besonderen Verhältnisse der freien Arbeitsplätze, andererseits die berufliche und körperliche Eignung sowie die persönlichen und Familienverhältnisse und die Dauer der Arbeitslosigkeit des Bewerbers zu berücksichtigen, soweit die Lage des Arbeitsmarktes es gestattet. Die Berufsberatung hat einerseits die körperliche und geistige Eignung, die Neigung und die wirtschaftlichen und Familienverhältnisse der Ratsuchenden, andererseits die Lage des Arbeitsmarktes und die Berufsaussichten angemessen zu berücksichtigen. Sie hat die Interessen eines besonderen Berufs allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten unterzuordnen."

Wir könnten diesen Paragraphen auch überschreiben: „Abkehr von jeglichem Schematismus der Vermittlung."

Dieser Paragraph atmet vielleicht am meisten von allen Paragraphen des Gesetzes, modernen Geist. An die Stelle der nummernmäßigen Vermittlung, bei der ausschließlich nach dem Grundsatz der Priorität der nächste Arbeiter des verlangten Wirtschaftszweiges der auf der Liste steht, vermittelt wird, sehen wir hier das

[1]) § 132.

Prinzip der „Eignung" in den Vordergrund gestellt, und die Dauer der Arbeitslosigkeit erst an letzter Stelle erwähnt.

Die Eignung ist nach den in der Individualität des Arbeitsnehmers, an erster Stelle aber auch nach den in der Person des Arbeitsgebers gelegenen Momenten zu werten, wozu auch noch lokale Bedingtheiten treten.

Wir sehen im gleichen Paragraph zweimal auf diese „Eignung" hingewiesen; es ist einmal von der „beruflichen und körperlichen Eignung", ein andersmal von der „körperlichen und geistigen Eignung" die Rede, wobei im zweiten Falle noch die „Neigung" genannt wird. In beiden Fällen ist von den „Familienverhältnissen" die Rede, im ersten Fall noch von den „persönlichen", im zweiten von den „wirtschaftlichen" Verhältnissen. Der erste Abschnitt des Paragraphen bezieht sich auf die Arbeitsvermittlung, der zweite auf die Berufsberatung. Da die Terminologie für diese Richtliniengesetzgebung in beiden Fällen fast synonym ist, sind also Vermittlung und Beratung nach den gleichen Grundsätzen zu handhaben. Die Vermittlung ist nun wiederum für denjenigen, der versicherungsberechtigt sein will, etwas Obligatorisches, die „Beratung" begriffsnotwendigerweise etwas Fakultatives.

Das heißt aber nun wiederum, daß die mit Zwangsgewalt ausgestattete Vermittlung nach den gleichen Grundsätzen zu handhaben ist, wie die Beratung, daß der Staat als Inhaber der Befehlsgewalt ebenso handeln soll, als ein ratender Freund, welch letztere Eigenschaft zweifellos eine neuzeitliche Errungenschaft bedeutet, die hier ihren legislativen Niederschlag gefunden hat.

Während die Berücksichtigung der individuellen Gesamtlage nun bei der Vermittlung nur sekundär Geltung hat, da doch primär die Lage des Arbeitsmarktes entscheiden muß, herrschen sie bei der Berufsberatung ausschließlich vor. Hier ist ein günstiges Anwendungsgebiet für die praktisch verwertbaren Ergebnisse der Psychoanalyse und ganz besonders der Psychotechnik, die hier zum ersten Male — wenn auch in weitem Rahmen — eine legislative Grundlage finden dürfte.

Wenn weiter in diesem Abschnitt gesagt wird, daß besondere Berufsinteressen allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten unterzuordnen sind, so ist dies „Unterordnen" im Interesse des Ratsuchenden zu verstehen; es soll z. B. auch wenn Neigung dazu vorhanden ist, von einem Berufe abgeraten werden, der überfüllt ist.

Sowohl Arbeitsvermittlung als auch Berufsberatung erfolgen unparteiisch und unentgeltlich.[1])

Wesentlich ist noch, daß Lehrstellenvermittlung zur Arbeitsvermittlung im Sinne des Gesetzes gehört,[2]) also nach den gleichen Grundsätzen zu erfolgen hat, sowie die besonderen Ver-

[1]) §§ 59. u. 60.
[2]) § 68.

hältnisse der arbeitenden Frau insofern berücksichtigt werden,[1]) als „Arbeitsvermittlung und Berufsberatung für Frauen" in der Regel durch Frauen ausgeübt werden, und daß dafür „nach Möglichkeit Abteilungen für Frauen unter weiblicher Leitung zu errichten" sind.

B) Selbstverwaltung und Berücksichtigung von fachlichen Sonderlagen im deutschen Arbeitslosenversicherungsgesetze.

Fakultative Arbeitslosenversicherung.

Wir haben unter Verzicht auf Einzelheiten die Grundzüge des deutschen Reichsarbeitslosenversicherungsgesetzes unter Vergleich mit den analogen englischen Institutionen entwickelt, haben daran anschließend die Besonderheiten des deutschen Gesetzes, die im englischen keine Entsprechung finden, geschildert, und haben abschließend noch die Behandlung derjenigen Einrichtungen, die auf ausschließlicher Selbstverwaltung (bezw. unter Kontrolle des Staates stehender Selbstverwaltung) beruhen, in dem deutschen Gesetze dargestellt.

Wir schilderten im vorigen Hauptteil die englische Spezialschemes und diejenigen Vorschriften, welche die Selbstverwaltung der Versicherung durch private Institutionen erlauben. Wir sagten, daß diese Einrichtungen zwar nach dem heutigen Stand der Dinge keine aktuell besonders große Bedeutung haben, daß diese jedoch prozentuell nach wie vor besteht, und mutatis mutandis Geltung finden wird.

Die Kämpfe, die beim Zustandekommen des deutschen Gesetzes um die Stellung der gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung geführt wurden, waren hart und zeigen, wie die Behandlung aller Streitpunkte des Gesetzes, stark parteipolitische Färbung.

Wir finden die deutsche Regelung unter der Ueberschrift „Einrichtungen außerhalb der Reichsanstalt"

I. nichtgewärbsmäßige Einrichtungen[2]) und

II. gewerbemäßige Einrichtungen.[3])

Während letztere ab 1. Januar 1931 verboten sind, ist für erstere folgendes bestimmt:

Eine fakultative Arbeitsversicherung, die von der obligatorischen gesetzlichen Versicherung befreit ist, gibt es in Deutschland ab 1. Oktober 1927 überhaupt nicht mehr, nichtgewerbsmäßige private Einrichtungen beziehen sich also ausschließlich auf die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung. Alle diesbezüglichen Einrichtungen unterstehen der Aufsicht der Reichsanstalt, die diese sowohl

[1]) § 61.
[2]) §§ 49—53.
[3]) §§ 54—57.

an die Hauptstelle, als auch an die Landesämter delegieren kann. Außerdem kann der Reichsarbeitsminister:

> „... nach Benehmen mit dem Verwaltungsrate der Reichsanstalt Vorschriften über die Geschäftsführung solcher Einrichtungen und die Ausübung der Aufsicht durch die Reichsanstalt erlassen."

Außerdem sind:

> „nichtgewerbsmäßige Einrichtungen, deren Träger eine politische Partei oder parteipolitische Organisation ist, unzulässig."

Das Gesetz hat die Tendenz, derartige Einrichtungen in die Staatsorganisation einzugliedern.

Es kann dies natürlich ohne weiteres geschehen, wenn die Einrichtung dies selbst beantragt, bei der Reichsstelle, bezw. beim Landesarbeitsamt zu geschehen hat und der Vorstand der Einrichtungen kann sie statt dessen einfach schließen, wenn zwei Drittel der Mitglieder dem zustimmen. Darüber hinaus kann aber die Ueberführung zwangsweise geschehen:

> „Entspricht eine solche Einrichtung den Anforderungen dieses Gesetzes trotz wiederholter, angemessen befristeter Aufforderung nachweislich nicht, oder ist ihre Tätigkeit für ihren Geltungsbereich dauernd ohne nennenswerte Bedeutung, so kann der Vorstand der Reichsanstalt die Ueberführung anordnen auch ohne daß die Einrichtung selbst dies beantragt.[1])

Diese, den fakultativen Einrichtungen entschieden ablehnend gegenüberstehenden Vorschriften beziehen sich allerdings nicht auf eine Berufsberatung, die „auf Erteilung von Auskünften und Rat in Angelegenheiten eines bestimmten Faches beschränkt (Fachberatung)" ist, „wenn sie von gesetzlichen Berufsvertretungen oder Berufsvereinen ausgeübt, die für das Fach bestehen".[2])

Arbeitsvermittlung.

Suchen wir noch nach weiteren Einrichtungen des deutschen Gesetzes, die auf Berücksichtigung der individuellen Momente — dies ist doch der entscheidende Punkt, der für eine Angliederung privater Einrichtungen an die Staatsversicherung spricht, — hinzielen, so finden wir sie unter der Ueberschrift:

„III. Fachabteilungen und Abteilungen für Angestellte".[3])

Es handelt sich hier um die Uebernahme der Abschnitte II—IV und z. T. auch des Abschnittes VII des Reichsarbeitsnachweisgesetzes vom 22. Juli 1922 in das neue Reichsarbeitslosenversicherungsgesetz.

---

[1]) § 50.
[2]) § 52.
[3]) §§ 26-28.

Der fachliche Ausbau der Arbeitsvermittlung ist also in Deutschland vollkommen dem Staate übertragen.

Die Fachabteilungen sind bei allen Organen der Versicherung (Arbeitsämtern, Landesarbeitsämtern und Hauptstelle der Reichsanstalt) nach Bedarf zu bilden. Ihre Konstituierung ist in allen Fällen von der Anordnung der vorgesetzten Stelle, (Landesarbeitsamt bezw. Vorstand der Reichsanstalt) abhängig, und diese Anordnung wiederum setzt einen Vorschlag der für das Fach in dem entsprechenden Fachbezirk bestehenden „gesetzlichen Berufsvertretungen und wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitsgeber und Arbeitnehmer" voraus. Nur wenn diese nicht vorhanden, bezw. nicht einig sind, erfolgt die Bildung nach dem Ermessen der zuständigen Stelle von selbst, und obligatorisch ist nur die Bildung einer Fachstelle für Land- und Forstwirtschaft bei der Hauptstelle der Reichsanstalt.

Die funktionelle Bedeutung der Fachabteilungen ist folgende:[1])

Für jede von ihnen wird ein Fachausschuß gebildet, der grundsätzlich in allen „ausschließlich" das Fach betreffenden Angelegenheiten an die Stelle des Verwaltungsausschusses, bezw. Verwaltungsrates tritt. In den „vorwiegend" das Fach betreffenden Fragen hat er „Gelegenheit zur Aeußerung".

Er besteht im übrigen aus Vertretern der Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Ebenfalls von nicht gerade weittragender Bedeutung ist die für die Angestellten getroffene Regelung:[2])

> „Bei den Arbeitsämtern und Landesarbeitsämtern sind nach Bedarf Abteilungen für Angestellte und Ausschüsse für Angestellte zu bilden. Bei der Hauptstelle ist eine solche Abteilung und ein solcher Ausschuß zu bilden."

Man kann nicht gerade sagen, daß die Beteiligten mit dieser Regelung sehr einverstanden gewesen sind.

Besonders charakteristisch ist, bezüglich der Stellungnahme der Angestellten zu der getroffenen Regelung folgende Ausführung der ersten deutschen Angestelltengewerkschaft, des „Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verbandes".[3])

> „Benachteiligung der Angestellten in einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung: Besonders notwendig war diese Berücksichtigung im vorliegenden Falle. Die Zusammenfassung mit der Arbeiterschaft in der Arbeitslosenversicherung bedeutet für die Angestellten, daß sie in eine ausschließliche Objektstellung gedrängt werden. Ein Arbeitslosenversicherungsge-

[1]) § 27.
[2]) § 28.
[3]) „Das Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung," eine Einführung herausgegeben vom Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verband, Berlin, Wilmersdorf 1927. S. 13

setz muß notwendig auf die Bedürfnisse der großen Arbeitermassen abgestellt sein, und kann auf die Bedürfnisse der Angestellten keine besondere Rücksicht nehmen. Wenn man außerdem noch berücksichtigt, daß auch die materiellen Bestimmungen des Gesetzes für die Bedürfnisse der Angestellten unzureichend sind, wird aus dieser Erkenntnis heraus unsere Schlußfolgerung verständlich."

Wenn man auch darauf verweisen muß, daß die zitierten Bestimmungen über Arbeitsvermittlung die zuständige Stelle zu einer Berücksichtigung der individuellen Gesamtlage des Vermittelten verpflichten, so erscheinen uns doch, — immer nur in Bezug auf die Arbeitsvermittlung gesagt — diese Stellungnahme der Interessenten nicht berechtigt, und wenn an der gleichen Stelle das starke Absinken der Unterstützung für Angestellte (bis auf 35%) die ja meist in höheren Lohnklassen stehen, bemängelt wird, so ist dies von ihrem Standpunkt aus gesehen, nicht ohne Grund zu beanstanden. Auch der Zwang zur Annahme berufsfremder Arbeit nach 9-wöchentlicher Arbeitslosigkeit ist für die Betreffenden unbedingt zu hart, wie auch die Bestimmung über Pflichtarbeit für Jugendliche unter 21 Jahren es in diesem Falle ist, so daß man die Kritik, die in der Schrift über diese Punkte erhoben wird, wohlverstehen kann. Das deutsche Gesetz muß der Sonderlage der Angestellten zweifellos irgendwie Rechnung tragen. Das englische Gesetz tut dies ja bekanntlich in viel weiterem Maße, durch seine Bestimmungen über die Sonderversicherungen.

Der prominenteste Vertreter dieser Kritik ist der Abgeordnete Thiel von der deutschen Volkspartei im Reichstage gewesen. Er führt[1]) aus, daß ja auch in der Invalidenversicherung eine selbständige Angestelltenversicherung bestände, daß auch in der Krankenversicherung den Bedürfnissen der Angestellten in den Ersatzkrankenkassen Rechnung getragen werde. Er fordert größere Berücksichtigung der Organisationen der Angestellten in der Stellenvermittlung, die auf 30—40-jährige Erfahrung zurückblicken, er verweist auf die berufsständischen Bildungseinrichtungen der Angestelltengewerkschaften, die bei notwendigen Umstellungen, die gerade bei den Angestellten so wesentliche neuen Kenntnisse vorzüglich vermitteln könnten und fürchtet, daß nun „viele bürokratische Instanzenwege eingreifen müssen, bevor eine derartige Maßnahme sichergestellt ist." Wie bei der Krankenversicherung, möchte er die Möglichkeit eines freiwilligen Ausscheidens aus der allgemeinen Versicherung zugunsten einer Mitgliedschaft in einer auf Selbstverwaltung begründeten Einrichtung der berufsständischen Organisationen, ermöglicht sehen. Er betont, daß er keine Zersplitterung in unzählige kleine Klassen will, die völlig auf die Hilfe der Reichsausgleichskasse verzichten können, die also den

[1]) Stenogramm der 266. Sitzung des Reichstages v. 8. II. 1927. S. 8924 ff.

zeitlichen und räumlichen Gefahrenausgleich aus eigenen Mitteln zu bewerkstelligen imstande sind. Er sagt selbst, daß dies nicht viele Kassen sein werden, und wir befürchten, daß hier Risiken von besonderer Bonität ausscheiden werden, die den Lastenausgleich für die übrigen Glieder der staatlichen Versicherung beträchtlich erschweren dürfen.

Wir möchten unsere Stellungnahme zu diesem Teilproblem dahingehend formulieren, daß wir eine Absonderung derart guter Risiken, wie sie Thiel (der übrigens einer der prominentesten Vertreter des Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verbandes ist) will, mit der in dieser Arbeit mehrfach gebrachten Begründung (die uns ja auch zu einer grundsätzlichen Ablähnung der englischen Sonderversicherung führte), nicht billigen möchten. Dagegen ist zuzugeben, daß eine Berücksichtigung der Sonderlage der Angestellten (immer insoweit sie die staatliche Sonderversicherung nichtguter Risiken beraubt) wohl angebracht ist. Das deutsche Fachausschuß-System kann bei loyaler Anwendung, aber auch nur dann, dieser speziellen Angestelltensituationen Rechnung tragen.

Geschieht dies aber, so sind wir der Meinung, daß ein derartiger Einbau fachlicher Sonderinstitutionen in die staatliche Versicherung selbst glücklicher ist, als das System der Sonderversicherung in England und zwar weil die Geschlossenheit des Gefahrenausgleiches bei der deutschen Methode nicht gefährdet ist. Ein berufständischer Aufbau einer Arbeitslosenversicherung staatlich-obligatorischen Charakters verbietet sich aus dem inneren Wesen dieser Einrichtung heraus. Auch das Argument, daß Ersatzkassen in der deutschen Krankenversicherung zugelassen sind, schlägt u. E. nicht durch. Bei Krankheit stellt den Versicherungsfall der Arzt nach wissenschaftlich-objektiven Maßstäben fest. Es handelt sich hier um einen aus der individuellen Sphäre heraus entstehenden Bedarf, der von den Beteiligten Individuen selbst durchaus nach dem Prinzip der Versicherung gedeckt werden kann. Bei der Arbeitslosigkeit dagegen liegt eine Massenerscheinung vor, bei der (wie nach dem bisher dargestellten wohl nicht näher ausgeführt werden muß) die Feststellung des Versicherungsfalles mit einer Reihe von Problemen verbunden ist, die, wie auch der Bedarf der hier gedeckt werden muß, der sozialen Sphäre so gut wie ausschließlich entstammen. Hinzu kommt das Bedenken, daß die Berufsorganisationen die Versicherung als Kampfmaßnahme bei Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt benutzen können.

Wir haben in der vorliegenden Abhandlung versucht, bei jeder einzelnen der geschilderten Institutionen der deutschen Versicherung gleichzeitig ihre charakteristische Besonderheit gegenüber der entsprechenden englischen Einrichtung abzugrenzen.

Schluss.

Es bleibt uns daher nur noch übrig, aus den einzelnen geschilderten Momenten die Quersumme zu ziehen.

Wir sehen in der englischen Versicherung eine Organisation, die mit klaren und einfachen Verwaltungsverhältnissen, die durchaus den Charakter des britischen commonsence und selfgovernment tragen, aufgebaut ist, unter rücksichtsloser Zusammenfassung aller Risiken an einer Stelle, und mit ebenso rücksichtslos einheitlicher Beitragsnormierung ohne Berücksichtigung einer Sonderlage. Dieses Prinzip ist allerdings durchbrochen, durch die Selbstverwaltungsmöglichkeiten, die Spezial-Schemes sowie die Supplementary-Schemes. Dadurch, daß diese Sonderregelung jedoch auf dem staatlich-einheitlichen Grundschema aufbauen, ist dafür Vorsorge getroffen worden, daß sie erst dann zugelassen werden können, wenn auf dem Wege der Normalversicherung eine erträgliche Verteilung der Lasten gesichert ist. Es ist deutlich erkennbar, daß diese Sonderregelungen Konzessionen darstellen, die jedoch erst wirksam werden können, wenn das solidarische Interesse der nationalen Versicherungsgemeinschaft garantiert ist.

Im übrigen ist die Versicherung Großbritanniens in ihrem Gesamtaufbau quasi aus dem Vollen heraus geschaffen. Sie ist eine grundsätzlich auf das konjunkturelle Arbeitslosigkeitsrisiko einer ökonomisch gut fundierten Nation aufgebaut. Beiträge und Fonds sind darauf abgestellt, die Unterstützung bei einer maximalen Arbeitslosigkeit zu garantieren, die nach menschlichen Ermessen unter diesen Umständen möglich ist. Als ab 1920 das strukturelle gigantische Arbeitslosigkeitsrisiko einsetzt, versagt die Versicherung. Sie mußte staatliche Darlehen, die bis heute noch nicht abgetragen sind, weitgehend in Anspruch nehmen. Sie ist ferner genötigt, mit der Versicherung ein umfangreiches Unterstützungssystem zu amalgamieren, das, wie die Darlehen aus staatlichen Mitteln gespeißt werden muß (trotzdem die Unterstützungszahlungen niemals suspendiert wurden), doch ein Versagen des Versicherungsprinzips in seinem innersten Wesen in finanzieller Hinsicht darstellt, umso mehr, als beide Notmaßnahmen (Darlehen wie extended benefits) der ursprünglichen Versicherung aufgepfropft wurden.

Die deutsche Reichsarbeitslosenversicherung trägt grundsätzlich anderen Charakter.

Aus ruhigen Friedenszeiten findet sie kaum Strukturelemente vor. Ihre Vorläuferin ist eine aus zahlreichen kasuistischen Abänderungen hervorgegangene Notmaßnahme der Nachkriegszeit, die auf ihrem Werdegang zwangsläufig in ein versicherungsähnliches System hineinwuchs, ohne im letzten Versicherung zu sein — die „Erwerbslosenfürsorge".

Auf ihr baut nun die neue Versicherung auf. Sie ist ein Kind der Not. Ein kompliziertes Verwaltungssystem, grundsätzlich aus dem Reichsarbeitsnachweisgesetz übernommen, ist ihre Basis. Im Ge-

gensatz zu England ist hier die Selbstverwaltung nicht zwangslos, gleichsam aus sich selbst heraus in Erscheinung gebracht, sondern die Beteiligten erscheinen zwar in allen Organen der Versicherung, aber ihre Mitwirkung vollzieht sich stets unter der Leitung eines Beamten der Versicherung, dessen ausschlaggebende Kompetenz peinlich gewahrt ist. Die Verwaltung der Versicherung charakterisiert sich als komplizierter Behördenaufbau mit einem weitläufigen Instanzenapparat.

In finanzieller Hinsicht atmet die Versicherung die pessimistische Vorsorge, die sich aus der unglücklichen Finanz- und Wirtschaftslage des Zeitalters und des Landes in dem sie geschaffen wurde, ergibt. Ein komplizierter aber sinnreicher Apparat sucht den zeitlichen und räumlichen Ausgleich zu sichern, die Bildung einer Reserve ist von Vornherein vorgesehen, mit der Notwendigkeit der Versicherung bei strukturellem Arbeitslosigkeitsrisiko durch Unterstützung fortzusetzen ist, mit der gleichen Resignation gerechnet, wie mit eventuellem Darlehen des Reiches. Beide erscheinen hier nicht aufgepfropft, sondern als Reflexe der Notlage eines Landes, der in ihren schwersten Auswirkungen mit Mittel der Sozialversicherung eben einfach nicht besteuert werden kann.

Trotz dieser unglücklichen ökonomischen Gesamtlage, verzichtet man nicht auf möglichst weitgehende Berücksichtigung von Sonderlagen, wobei man soweit ging, die Beiträge bis auf kleinste Bezirke hinunter, nach dem individuellen Risiko zu staffeln, wobei die Unterstützungssätze den Einkommenverhältnissen jedes Versicherten, so gut es irgend geht, angepaßt werden. Allerdings ist demgegenüber keiner Art von Sonderversicherung eine Konzession gemacht worden. Die Berücksichtigung fachlicher Besonderheiten erfolgt durch Einbau von verwaltungsmäßigen Sonderorganen in die Versicherung. Immerhin macht die deutsche Versicherung schließlich Anspannung aller Beitragskräfte einheitlich zur Pflicht, solange nicht die Versicherung finanziell garantiert und darüber hinaus ein beträchtlicher Notstock angesammelt ist.

Die deutsche Versicherung ist der Typ einer aus Notzeiten heraus gewordenen Arbeitslosenversicherung, die (in den Einzelheiten ihrer Regelung den Geist politisch bewegter Zeitläufe atmend) nach Möglichkeit der Not nationaler Massenarbeitslosigkeit auch unter denkbar ungünstigen Verhältnissen zu steuern sucht.

Lebenslauf.

Ich, Heinrich Weißmandl, bin am 9. April 1904 in Tomnatic (Triebswetter), Rumänien geboren als Sohn der Eheleute Josef Weißmandl (gestorben) und Margarethe geb. Dama, besuchte vom 6.—11. Lebensjahre die Elementarschule meines Heimatsortes.

Meine Gymnasialklassen absolvierte ich (I—IV) an dem Szegediner Piaristengymnasium, (V—VII) an dem Temesvarer Piaristengymnasium und die VIII. Klasse an dem II. königlich katholischen Universitäts-Obergymnasium in Budapest. An letzterem Institute legte ich im Jahre 1923 mein Abiturientenexamen ab.

Sommersemester 1924 immatrikulierte ich mich an der Medizinischen Fakultät Graz. Wintersemester 1924/25 und Sommersemester 1925 studierte ich an der Handelshochschule für Welthandel in Wien. Wintersemester 1925/26 siedelte ich nach Mannheim über und inskribierte mich daselbst an der Handelshochschule. Seit Sommersemester 1926 befinde ich mich an der Universität Basel. Hier führte ich unter Leitung der Herren Professore Dr. E. Salin und Dr. R. Michels die vorliegende Arbeit aus und bestand im Jänner 1929 die mündliche Doktorprüfung.

Ich besuchte die Vorlesungen und Uebungen der folgenden Herren Professoren: Skrabal, Fritsch, Weber, Heß, Dörfel, Mayer, Tindl, Oberparleiter, Gruntzel, Grünberg, Heiderich, Rheinthaler, Priebsch, Hanika, Pollak, Decker, Leiter, Schmied, Haar, Rumpf, Banse, Rößle, Perels, Erdel, Altmann, le Coutre, Sommerfeld, Eppstein, Schott, Behrend, Mayer, Michels, Landmann, Wieland, Ruck, Mangold, Bauer, Jöel, Simonius, Hassinger, Salin.

Literaturverzeichnis.

I. Allgemeine Literatur.

Beveridge: Unemployment, A Problem of Industrie London 1917.
Cassel: Theoretische Nationalökonomie, 4. Auflage.
Deutschnationaler Handlungsgehilfenverband: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Berlin-Wilmersdorf 1927.
Eichelsbacher und Böhm: Arbeitsnachweisgesetz und Erwerbslosenfürsorgeverordnung, München 1922.
Gsell: Die Arbeitslosenversicherung in Großbritannien, Zürich 1927.
Kumpmann: Artikel der Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung im Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Auflage.
Kumpmann: Die Arbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung, Tübingen 1920.
Schanz: Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, Bamberg 1895.
Schmalenbach: Grundlagen der Selbstkostenberechnung und Preispolitik, Leipzig 1926.
Stier-Somlo: Gesetz über Arbeitsvermittlung uud Arbeitslosenversicherung, München 1927.
Wiese, L. von: Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7. Band.
Wunderlich: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland, 1925.
Zwiedeneck-Südenhorst: Sozialpolitik, Leipzig 1911.

II. Gesetzestexte.

National Insurance Act: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916, 1918, 1919.
Unemployment Insurance Act: 1920, 1921, 1922, 1923, 1924. 1925.

III. Manuskripte des Internationalen Arbeitsamtes, Genf.

Die „Deutsche Uebersetzung des Internationalen Arbeitsamtes", Gesetzesreihe 1920—1926.

IV. Publikationen des Internationalen Arbeitsamtes.

La législation britannique sur l'assurance-chômage, Genéve 1920.
L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse.
Statistiques du chômage dans différents pays de 1910 à 1922, Genéve 1922.
La crise de chômage 1920—1923, Genéve 1924.
Les Remédes au Chômage, Genéve 1922.
Internationale Rundschau der Arbeit, Genf.
Die Arbeitslosenversicherung, Genf 1925.
Grundprobleme der Sozialversicherung, Genf 1925.
Die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf den ersten neun Jahrestagungen (1919—1027) angenommenen Entwürfe von Uebereinkommen und Vorschläge, 1927.

V. Zeitschriften.

1. **Soziale Praxis.** Auf unser Thema bezughabende Artikel:
Jahrgang 1918—19, p. 763, Verfasser Gäbel K.
Jahrgang 1920 3. November, Verfasser Dr. Brandt.
Jahrgang 1921 28. September, Verfasser Ehlert.
Jahrgang 1921 Nr. 50, Verfasser Potthof.
Jahrgang 1922 26. Juli, Gesetzentwurf.
Jahrgang 1924 31. Jänner, Verfasser Dr. Hermes.
Jahrgang 1924 14. Feber, Verfasser Cuno.
Jahrgang 1924 6. März, Verfasser Dr. Galbel.

Jahrgang 1924 15. Mai, Verfasser Ehlert.
Jahrgang 1924 31. Juli, Verfasser Ehlert.
Jahrgang 1924 7. August, Verfasser Herrenstadt.
Jahrgang 1924 4. Dezember, Verfasser Herrenstadt.
Jahrgang 1924 25. Dezember, 5. Ausführungsverordnung.
Jahrgang 1925 Nr. 41, Gesetzentwurf.
Jahrgang 1925 25. Oktober, Verfasser Ehlert.
Jahrgang 1925 3. Dezember, Verfasser Herrenstadt.

Die Polemik Cassels steht in folgenden Nummern der „Sozialen Praxis": 1926 Spalte 1061—1085, ferner 1057—1060. 1927: Nr. 7 vom 17. Feber, Nr. 8 vom 24. Feber, Nr. 9 vom 3. März, Nr. 10 vom 10. März, Nr. 11 vom 17. März Nr. 15 vom 14. April, Nr. 16 vom 21. April, Nr. 25 vom 23. Juni, Nr. 28 vom 14. Juli, Nr. 29 vom 21. Juli, Nr. 32 vom 11. August, Nr. 35 vom 1. September.

2. **Reichsarbeitsblatt.**

Jahrgang 1921 30. November, Verfasser Dr. Berger.
Jahrgang 1924 18. Jänner, Verfasser Rademaker.
Jahrgang 1924 2. Feber, Verfasser Dr. Weigert.
Jahrgang 1924 16. Mai, Verfasser Dr. Berger.
Jahrgang 1924 16. August, Verfasser Dr. Weigert.
Jahrgang 1924 16. August, Verfasser Ehlert.
Jahrgang 1924 Nr. 27. Verfasser Böhm.
Jahrgang 1925 1. Jänner, Verfasser Benda.
Jahrgang 1925 16. Dezember, Denkschrift.
Jahrgang 1926 Nr. 5, Verfasser Syrup.

3. **Sozialpolitische Vierteljahrhefte, Köln 1924, Kumpmann.**

VI. Die Stenogramme der entsprechenden Reichstagssitzungen Berlin.